



SUD
EUROPSKE UNIJE

70
1952 - 2022

HR



IZBOR GLAVNIH PRESUDA

2022. GODINA

Zbirka kratkih prikaza
Uprave za istraživanje
i dokumentaciju



Predgovor	9
Poglavlje 1. – Sud.....	10
I. Vrijednosti Europske unije.....	10
Presuda od 16. veljače 2022. (puni sastav), Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2022:97)	10
Presuda od 16. veljače 2022. (puni sastav), Poljska/Parlament i Vijeće (C-157/21, EU:C:2022:98) ...	13
II. Povlačenje države članice iz Europske unije.....	17
Presuda od 9. lipnja 2022. (veliko vijeće), Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)	17
III. Temeljna prava	20
1. Pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje	20
Presuda od 29. ožujka 2022. (veliko vijeće), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235).....	20
Presuda od 8. studenoga 2022. (veliko vijeće), Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozila) (C-873/19, EU:C:2022:857)	23
2. Načelo <i>ne bis in idem</i>	25
Presuda od 22. ožujka 2022. (veliko vijeće), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202)	25
Presuda od 22. ožujka 2022. (veliko vijeće), Nordzucker i dr. (C-151/20, EU:C:2022:203)	28
Presuda od 28. listopada 2022. (veliko vijeće), Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i <i>ne bis in idem</i>) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852)	30
3. Sloboda izražavanja i pravo na informiranje.....	33
Presuda od 26. travnja 2022. (veliko vijeće), Poljska/Parlament i Vijeće (C-401/19, EU:C:2022:297) 33	
4. Zaštita osobnih podataka	36
a. Čuvanje osobnih podataka.....	36
Presuda od 5. travnja 2022. (veliko vijeće), Commissioner of An Garda Síochána i dr. (C-140/20, EU:C:2022:258)	36
Presuda od 21. lipnja 2022. (veliko vijeće), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491) ...	39
b. Obrada osobnih podataka u financijskom sektoru.....	44
Presuda od 20. rujna 2022. (veliko vijeće), VD i SR (C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703).....	44
Presuda od 22. studenoga 2022. (veliko vijeće), Luxembourg Business Registers (C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912).....	48
c. Zahtjev za uklanjanje poveznica u internetskom pretraživaču.....	51
Presuda od 8. prosinca 2022. (veliko vijeće), Google (Uklanjanje poveznica koje vode do navodno netočnog sadržaja) (C-460/20, EU:C:2022:962)	51
d. Tužbe protiv obrada podataka protivnih OUZP-u	55
Presuda od 28. travnja 2022., Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322)	55
IV. Građanstvo Unije	58
1. Gubitak građanstva Unije zbog gubitka državljanstva države članice.....	58
Presuda od 18. siječnja 2022. (veliko vijeće), Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju) (C-118/20, EU:C:2022:34).....	58
2. Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica	60
Presuda od 10. ožujka 2022., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sveobuhvatno zdravstveno osiguranje) (C-247/20, EU:C:2022:177)	60
3. Izvedeno pravo na boravak državljanina treće zemlje, članova obitelji građanina Unije	62
Presuda 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).....	62

4.	Diskriminacija na temelju državljanstva	65
	Presuda od 22. prosinca 2022., Generalstaatsanwaltschaft München (Zahtjev za izručenje u Bosnu i Hercegovinu) (veliko vijeće) (C-237/21, EU:C:2022:1017)	65
V.	Institucionalne odredbe.....	69
1.	Sjedište institucija, ureda i agencija Unije.....	69
	Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Italija i Comune di Milano/Vijeće (Sjedište Europske agencije za lijekove) (C-59/18 i C-182/18, EU:C:2022:567)	69
	Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Italija i Comune di Milano/Vijeće i Parlament (Sjedište Europske agencije za lijekove) (C-106/19 i C-232/19, EU:C:2022:568)	69
	Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Parlament/Vijeće (Sjedište Europskog nadzornog tijela za rad) (C-743/19, EU:C:2022:569)	69
2.	Nadležnosti europskih institucija.....	73
	Presuda od 22. studenoga 2022. (veliko vijeće), Komisija/Vijeće (Pristupanje Ženevskom aktu) (C-24/20, EU:C:2022:911)	73
VI.	Financijske odredbe	77
	Presuda od 8. ožujka 2022. (veliko vijeće), Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Borba protiv prijevара umanjeњem vrijednosti) (C-213/19, EU:C:2022:167)	77
VII.	Pravo Unije i nacionalno pravo	81
	Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, EU:C:2022:99)	81
	Presuda od 10. ožujka 2022., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175)	83
	Presuda od 28. lipnja 2022. (veliko vijeće), Komisija/Španjolska (Zakonodavčeva povreda prava Unije) (C-278/20, EU:C:2022:503)	85
VIII.	Slobode kretanja	89
1.	Slobodno kretanje radnika	89
	Presuda od 16. lipnja 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psihoterapeuti) (C-577/20, EU:C:2022:467)	89
2.	Sloboda poslovnog nastana	91
	Presuda od 7. rujna 2022. (veliko vijeće), Cilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:638)	91
IX.	Granična kontrola, azil i useljavanje	93
1.	Politika azila	93
	Presuda od 1. kolovoza 2022. (veliko vijeće), Bundesrepublik Deutschland (Dijete izbjeglicâ rođeno izvan države domaćina) (C-720/20, EU:C:2022:603)	93
	Presuda od 8. studenoga 2022. (veliko vijeće), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti) (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858)	95
2.	Granične kontrole	97
	Presuda od 26. travnja 2022. (veliko vijeće), Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimalno trajanje nadzora na unutarnjim granicama) (C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298)	97
3.	Pružanje humanitarne pomoći na moru	100
	Presuda od 1. kolovoza 2022. (veliko vijeće), Sea Watch (C-14/21 i C-15/21, EU:C:2022:604)	100
X.	Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima	104
1.	Europski uhiđbeni nalog	104
	Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Openbaar Ministerie (Zakonom ustanovljen sud u državi članici izdavateljici naloga) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)	104
	Presuda od 14. srpnja 2022., Glavni državni odvjetnik pri Žalbenom sudu u Angersu (C-168/21, EU:C:2022:558)	106
2.	Pravo sudjelovati na raspravi	108

	Presuda od 19. svibnja 2022., Specializirana prokuratura (Suđenje optuženiku u bijegu) (C-569/20, EU:C:2022:401)	108
3.	Pravo na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima	110
	Presuda od 1. kolovoza 2022., TL (Neosiguravanje tumača i prijevoda) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)	110
XI.	Pravosudna suradnja u građanskim stvarima	114
1.	Uredba br. 44/2001 o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima	114
	Presuda od 20. lipnja 2022. (veliko vijeće), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)	114
2.	Uredba Vijeća br. 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću	116
	Presuda od 1. kolovoza 2022., MPA (Uobičajeno boravište – treća država) (C-501/20, EU:C:2022:619)	116
3.	Uredba br. 2015/848 o postupku u slučaju nesolventnosti	118
	Presuda od 24. ožujka 2022., Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)	118
XII.	Tržišno natjecanje.....	121
1.	Zloupotreba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a).....	121
	Presuda od 12. svibnja 2022., Servizio Elettrico Nazionale i dr. (C-377/20, EU:C:2022:379).....	121
2.	Državne potpore	124
	Presuda od 25. siječnja 2022. (veliko vijeće), Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50).....	124
	Presuda od 8. studenoga 2022. (veliko vijeće), Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija (C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859).....	126
XIII.	Usklađivanje zakonodavstva.....	129
1.	Intelektualno i industrijsko vlasništvo	129
	Presuda od 24. ožujka 2022., Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)	129
	Presuda od 22. prosinca 2022. (veliko vijeće), Louboutin (Uporaba znaka na internetskom tržištu kojim se nanosi povreda) (C-148/21 i C-184/21, EU:C:2022:1016)	130
2.	Duhanski proizvodi.....	134
	Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Stichting Rookpreventie Jeugd i dr. (C-160/20, EU:C:2022:101)	134
3.	Motorna vozila	136
	Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570).....	136
	Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)	137
	Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Porsche Inter Auto i Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)	137
4.	Otkrivanje povlaštenih informacija u financijskom sektoru	141
	Presuda od 15. ožujka 2022. (veliko vijeće), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)	141
5.	Administrativna suradnja u području oporezivanja	144
	Presuda od 8. prosinca 2022. (veliko vijeće), Orde van Vlaamse Balies i dr. (C-694/20, EU:C:2022:963)	144
XIV.	Ekonomska i monetarna politika.....	147
	Presuda od 13. rujna 2022., Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670).....	147
XV.	Socijalna politika.....	150
1.	Organizacija radnog vremena	150

	Presuda od 24. veljače 2022., Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“ (C-262/20, EU:C:2022:117).....	150
2.	Zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje	152
	Presuda od 15. prosinca 2022., TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983)...	152
3.	Sudjelovanje radnika u postupku donošenja odluka u europskom društvu	154
	Presuda od 18. listopada 2022. (veliko vijeće), IG Metall i ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800)	154
XVI.	Javno zdravlje	157
	Presuda od 22. prosinca 2022. (veliko vijeće), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014)	157
XVII.	Zaštita potrošača	160
	Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394).....	160
	Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), SPV Project 1503 i dr. (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395)	160
	Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)	160
	Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397).....	160
XVIII.	Okoliš	164
1.	Otpadna električna i elektronička oprema	164
	Presuda od 25. siječnja 2022. (veliko vijeće), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51)	164
2.	Kvaliteta zraka	165
	Presuda od 22. prosinca 2022. (veliko vijeće), Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka) (C-61/21, EU:C:2022:1015)	165
	Poglavlje 2. – Opći sud	168
I.	Postupci prema pravu Unije	168
1.	Zastupanje od strane odvjetnika ovlaštenog za zastupanje samo pred sudovima Ujedinjene Kraljevine	168
	Rješenje od 20. lipnja 2022., Natixis/Komisija (T-449/21, EU:T:2022:394)	168
2.	Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti.....	170
	Presuda od 23. veljače 2022., United Parcel Service/Komisija (T-834/17, EU:T:2022:84).....	170
3.	Sporovi o ugovorima	173
	Presuda od 13. srpnja 2022., JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454)	173
II.	Institucionalno pravo – Ured europskog javnog tužitelja	176
	Presuda od 12. siječnja 2022., Verelst/Vijeće (T-647/20, EU:T:2022:5).....	176
III.	Tržišno natjecanje.....	179
1.	Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a).....	179
	Presuda od 2. veljače 2022., Scania i dr./Komisija (T-799/17, EU:T:2022:48)	179
2.	Zloupotreba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a).....	181
	Presuda od 19. siječnja 2022., Deutsche Telekom/Komisija (T-610/19, EU:T:2022:15)	181
	Presuda od 26. siječnja 2022., Intel Corporation/Komisija (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19)	184
	Presuda od 15. lipnja 2022., Qualcomm/Komisija (Qualcomm – Plaćanja za isključivost) (T-235/18, EU:T:2022:358).....	187
	Presuda od 14. rujna 2022., Google i Alphabet/Komisija (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541)	191
3.	Doprinosi sudskoj praksi u području koncentracija	195
	Presuda od 13. srpnja 2022., Illumina/Komisija (T-227/21, EU:T:2022:447).....	195
4.	Državne potpore	198

	Presuda od 4. svibnja 2022., Wizz Air Hungary/Komisija (TAROM; Potpora za sanaciju) (T-718/20, EU:T:2022:276).....	198
	Presuda od 18. svibnja 2022., Ryanair/Komisija (Condor; Potpora za sanaciju) (T-577/20, EU:T:2022:301).....	201
	Presuda od 8. lipnja 2022., Ujedinjena Kraljevina i ITV/Komisija (T-363/19 i T-456/19, EU:T:2022:349)	203
	Presuda od 30. studenoga 2022., Austrija/Komisija (T-101/18, EU:T:2022:728)	206
IV.	Intelektualno vlasništvo	208
1.	Žig Europske unije	208
	Presuda od 8. lipnja 2022., Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345)	208
	Presuda od 6. srpnja 2022., Zdút/EUIPO – Nehera i dr. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430)	209
2.	Dizajni.....	211
	Presuda od 27. travnja 2022., Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Odvodna kanalica za tuš-kadu) (T-327/20, EU:T:2022:263)	211
V.	Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja	214
1.	Ukrajina.....	214
	Presuda od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće (T-125/22, EU:T:2022:483)	214
2.	Sirija.....	217
	Presuda od 18. svibnja 2022., Foz/Vijeće (T-296/20, EU:T:2022:298)	217
3.	Demokratska Republika Kongo.....	219
	Presuda od 27. travnja 2022., Ilunga Luyoyo/Vijeće (T-108/21, EU:T:2022:253)	219
4.	Borba protiv terorizma.....	221
	Presuda od 30. studenoga 2022., Kurdistan Workers’ Party (PKK)/Vijeće (spojeni predmeti T-148/19 i T-316/14 RENV, EU:T:2022:727)	221
VI.	Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija.....	226
	Presuda od 22. lipnja 2022., Italija/Komisija (T-357/19, EU:T:2022:385).....	226
VII.	Zaštita osobnih podataka	230
	Presuda od 27. travnja 2022., Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261)	230
VIII.	Javno zdravlje	232
	Presuda od 27. travnja 2022., Roos i dr./Parlament, (T-710/21, T-722/21 i T-723/21, EU:T:2022:262)	232
	Presuda od 23. studenoga 2022., CWS Powder Coatings/Komisija (spojeni predmeti T-279/20, T-288/20 i T-283/20, EU:T:2022:725).....	234
IX.	Energija	236
	Presuda od 7. rujna 2022., BNetzA/ACER, (T-631/19, EU:T:2022:509).....	236
X.	Zajednička trgovinska politika	239
	Presuda od 18. svibnja 2022., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisija (T-245/19, EU:T:2022:295).....	239
XI.	Ekonomska i monetarna politika.....	242
1.	Jedinstveni sanacijski mehanizam	242
	Presuda od 1. lipnja 2022., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311).....	242
	Presuda od 1. lipnja 2022., Del Valle Ruíz i dr./Komisija i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312)	242
	Presuda od 1. lipnja 2022., Elevevé Invest Group i dr./Komisija i SRB (T-523/17, EU:T:2022:313) ..	242
	Presuda od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, EU:T:2022:314).....	242

	Presuda od 1. lipnja 2022., Aeris Invest/Komisija i SRB (T-628/17, EU:T:2022:315).....	242
2.	Bonitetni nadzor kreditnih institucija	246
	Presuda od 22. lipnja 2022., Anglo Austrian AAB i Belegging-Maatschappij „Far-East“/ESB (T-797/19, EU:T:2022:389).....	246
	Presuda od 7. prosinca 2022., PNB Banka/ESB (T-275/19, EU:T:2022:781).....	248
	Presuda od 7. prosinca 2022., PNB Banka/ESB (T-301/19, EU:T:2022:774).....	250
	Presuda od 7. prosinca 2022., PNB Banka i dr./ESB, T-330/19, EU:T:2022:775)	252
XII.	Javna nabava koju provode Unijine institucije.....	254
	Presuda od 26. siječnja 2022., Leonardo/Frontex, (T-849/19, EU:T:2022:28).....	254
XIII.	Proračun i bespovratna sredstva Unije	257
	Presuda od 29. lipnja 2022., LA International Cooperation/Komisija (T-609/20, EU:T:2022:407) ...	257
XIV.	Pristup dokumentima institucija	259
1.	Izuzeće koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka	259
	Presuda od 12. listopada 2022., Saure/Komisija (T-524/21, EU:T:2022:632).....	259
2.	Izuzeće koje se odnosi na inspekcije, istrage i revizije	261
	Presuda od 28. rujna 2022., Agrofert/Parlament (T-174/21, EU:T:2022:586).....	261
3.	Izuzeće koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja.....	263
	Presuda od 14. rujna 2022., Pollinis France/Komisija (T-371/20 i T-554/20, EU:T:2022:556).....	263
XV.	Javna služba	267
1.	Nepostojanje spora između Unije i jednog njezinog službenika	267
	Rješenje od 13. lipnja 2022., Mendes de Almeida/Vijeće (T-334/21, EU:T:2022:375)	267
2.	Naknada za preseljenje.....	269
	Presuda od 7. rujna 2022., LR/EIB (T-529/20, EU:T:2022:523)	269
3.	Raskid ugovora o radu	271
	Presuda od 5. listopada 2022., WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603)	271
XVI.	Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu	273
	Rješenje od 30. ožujka 2022., RT France/Vijeće (T-125/22 R, neobjavljeno, EU:T:2022:199).....	273
	Rješenje od 31. ožujka 2022., AL/Vijeće (T-22/22 R, neobjavljeno, EU:T:2022:200)	275
	Rješenje od 25. travnja 2022., HB/Komisija (T-408/21 R, neobjavljeno, EU:T:2022:241).....	277
	Rješenje od 30. svibnja 2022., OT/Vijeće (T-193/22 R, neobjavljeno, EU:T:2022:307).....	279
	Rješenje od 8. lipnja 2022., Mađarska/Komisija (T-104/22 R, neobjavljeno, EU:T:2022:351).....	281
	Rješenje od 20. listopada 2022., PB/Komisija (T-407/21 R, neobjavljeno, EU:T:2022:655).....	282

Predgovor

Izbor glavnih presuda nova je godišnja publikacija kojom se sudska praksa sudova Europske unije nastoji učiniti vidljivijom i dostupnijom. Ona sadržava zbirku kratkih prikaza glavnih odluka Suda i Općeg suda Europske unije koje je sastavila Uprava za istraživanje i dokumentaciju.

Izbor glavnih presuda dio je nove politike objavljivanja sudske prakse, a namijenjen je ispunjavanju novih zahtjeva u pogledu obavješćivanja o pravosudnim aktivnostima te se njime skreće pozornost pravnih stručnjaka na glavne promjene u sudskoj praksi u protekloj godini.

U ovom se izdanju na temelju odluka koje su odabrali Sud i Opći sud nudi sažeta analiza glavnih doprinosa sudskoj praksi u protekloj godini. Oni se iznose u obliku navedenih kratkih prikaza koji su razvrstani po temama, po uzoru na strukturu Ugovorâ Europske unije. Za svaki je kratki prikaz postavljena hiperpoveznica koja upućuje na tekst odluke.

Izbor glavnih presuda u cijelosti je dostupan u digitalnom obliku i izvorno je osmišljen kao digitalno sredstvo koje se upotrebljava u okviru politike digitalizacije institucije.

Celestina Iannone

Direktorica

Istraživanje i dokumentacija

I. Vrijednosti Europske unije

Presuda od 16. veljače 2022. (puni sastav), Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, [EU:C:2022:97](#))

„Tužba za poništenje – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Europske unije – Zaštita proračuna Unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici – Pravna osnova – Članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a – Navodno zaobilaženje članka 7. UFEU-a i članka 269. UFEU-a – Navodne povrede članka 4. stavka 1., članka 5. stavka 2. i članka 13. stavka 2. UFEU-a i načelâ pravne sigurnosti, proporcionalnosti i jednakosti država članica pred Ugovorima”

Uredbom 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020.¹ uspostavljen je „mehanizam horizontalne uvjetovanosti” namijenjen zaštiti proračuna Europske unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici. U tu svrhu, ta uredba dopušta Vijeću Europske unije da na prijedlog Europske komisije donese pod uvjetima koji su njome određeni odgovarajuće zaštitne mjere, poput suspenzije plaćanja na teret proračuna Unije ili suspenzije odobrenja jednog ili više programa na teret tog proračuna. Pobijanom uredbom uvjetuje se donošenje takvih mjera podnošenjem dokaza kojima se može utvrditi ne samo postojanje povrede načelâ vladavine prava, nego i učinak te povrede na izvršenje proračuna Unije.

Pobijana uredba nastavlja se na niz inicijativa koje se odnose općenitije na zaštitu vladavine prava u državama članicama² i koje su na razini Unije nastojale dati odgovore na rastuću zabrinutost u pogledu toga poštuje li više država članica zajedničke vrijednosti Unije, kako su utvrđene u članku 2. UFEU-a³.

Mađarska, koju podupire Republika Poljska⁴, podnijela je tužbu ponajprije za poništenje pobijane uredbe i, podredno, za poništenje nekih njezinih odredbi. U potporu svojim zahtjevima ona u bitnome tvrdi da se tom uredbom, iako je formalno prikazana kao akt koji potpada pod financijska pravila iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, želi u stvarnosti sankcionirati kao takav svaki utjecaj države članice na načelâ vladavine prava čiji su zahtjevi u svakom slučaju nedovoljno konkretni. Dakle, Mađarska temelji svoju tužbu, među ostalim, na nenadležnosti Unije za donošenje takve uredbe iz razloga nepostojanja pravne osnove i zaobilaženja postupka predviđenog u članku 7. UFEU-a te na povredi zahtjevâ načela pravne sigurnosti.

¹ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL 2020., L 433 I, str. 1. i ispravak SL 2021., L 373, str. 94., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

² Vidjeti osobito Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 17. srpnja 2019., „Jačanje vladavine prava u Uniji – Nacrt za djelovanje”, COM (2019) 343 *final*, nastavno na Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 11. ožujka 2014., „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM (2014) 158 *final*.

³ Vrijednosti na kojima se temelji Unija, koje su zajedničke državama članicama i utvrđene su u članku 2. UFEU-a obuhvaćaju vrijednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

⁴ Republika Poljska također je podnijela tužbu za poništenje Uredbe 2020/2092 (predmet C-157/21).

Slijedom navedenog, Sud je bio pozvan odlučiti o nadležnostima Unije za obranu njezina proračuna i njezinih financijskih interesa od utjecaja koji mogu proizaći iz povreda vrijednosti utvrđenih u članku 2. UEU-a, te je zaključio da je taj predmet od temeljne važnosti koja opravdava da ga se dodijeli punom sastavu. Zbog istih je tih razloga prihvatio zahtjev Europskog parlamenta da se o tom predmetu odluči u ubrzanom postupku. U presudi Sud u cijelosti odbija tužbu za poništenje koju je podnijela Mađarska.

Ocjena Suda

Prije meritornog ispitivanja tužbe Sud odlučuje o zahtjevu Vijeća da se u obzir ne uzmu različiti odlomci iz tužbe Mađarske u dijelu u kojem su zasnovani na elementima koji se temelje na povjerljivom mišljenju pravne službe Vijeća koje je time otkriveno bez potrebnog odobrenja. U tom pogledu Sud potvrđuje da je dotična institucija načelno slobodna uvjetovati prethodnim odobrenjem podnošenje takvog internog dokumenta u sudskom postupku. Međutim, u slučaju da se, kao ovdje, predmetno pravno mišljenje odnosi na zakonodavni postupak, valja uzeti u obzir načelo transparentnosti jer otkrivanje takvog mišljenja može povećati transparentnost i otvorenost zakonodavnog postupka. Stoga, prevladavajući javni interes povezan s transparentnošću i otvorenošću zakonodavnog postupka načelno prevaguje nad interesom institucija povezanim s otkrivanjem internog pravnog mišljenja. Budući da u ovom slučaju Vijeće nije opravdalo osobitu osjetljivost dotičnog mišljenja ili njegov osobito širok doseg koji prelazi okvir predmetnog zakonodavnog postupka, Sud shodno tomu odbija zahtjev Vijeća.

Glede merituma, Sud, kao prvo, ispituje tužbene razloge koji su istaknuti u prilog glavnom zahtjevu za potpuno poništenje pobijane uredbe i temelje se, s jedne strane, na nenadležnosti Unije za donošenje te uredbe i, s druge strane, na povredi načela pravne sigurnosti.

Kad je, s jedne strane, riječ o pravnoj osnovi pobijane uredbe, Sud ističe da se postupak predviđen tom uredbom može pokrenuti samo u slučaju kada postoje opravdani razlozi smatrati ne samo da je u državi članici došlo do povreda načelâ vladavine prava, nego i nadasve da te povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati, na dovoljno izravan način, na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa. Usto, mjere koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe odnose se isključivo na izvršenje proračuna Unije i sve mogu ograničiti financiranja iz tog proračuna ovisno o učinku takvog utjecaja ili takvog ozbiljnog rizika od utjecaja na njega. Stoga se pobijanom uredbom želi zaštititi proračun Unije od utjecaja koji dovoljno izravno proizlaze iz povreda načelâ vladavine prava, a ne sankcionirati te povrede kao takve.

U odgovoru na argumentaciju Mađarske, prema kojoj predmet financijskog pravila ne može biti određivanje opsega zahtjeva svojstvenih vrijednostima iz članka 2. UEU-a, Sud podsjeća na to da okolnost da države članice poštuju zajedničke vrijednosti na kojima se Unija zasniva, koje su one prepoznale i dijele te koje određuju sam identitet Unije kao pravnog poretka zajedničkog tim državama, među kojima su vladavina prava i solidarnost, opravdava uzajamno povjerenje među tim državama. Budući da je to poštovanje stoga uvjet za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na dotičnu državu članicu, Unija mora biti u mogućnosti da u granicama svojih ovlasti brani te vrijednosti.

S tim u vezi Sud pojašnjava, s jedne strane, da se poštovanje tih vrijednosti ne može svesti na obvezu kojom je država kandidatkinja vezana radi pristupanja Uniji i koje bi se mogla osloboditi nakon svojeg pristupanja. S druge strane naglašava da je proračun Unije jedan od glavnih instrumenata na temelju kojeg se u politikama i djelovanjima Unije može konkretizirati temeljno načelo solidarnosti među državama članicama i da provedba tog načela putem tog proračuna počiva na uzajamnom povjerenju koje države članice imaju prilikom odgovornog korištenja zajedničkim sredstvima unesenima u navedeni proračun.

Učinkovito financijsko upravljanje proračunom Unije i financijski interesi Unije mogu se ozbiljno ugroziti povredama načelâ vladavine prava počinjenima u državi članici. Naime, te povrede mogu, među ostalim, dovesti do toga da ne postoji jamstvo da izdaci pokriveni proračunom Unije

zadovoljavaju sve uvjete financiranja predviđene pravom Unije i da, time, ispunjavaju ciljeve koje Unija nastoji ostvariti kada financira takve izdatke.

Prema tome, „mehanizam horizontalne uvjetovanosti”, poput onog uvedenog pobijanom uredbom, a koji korištenje financiranjima iz proračuna Unije uvjetuje poštovanjem načelâ vladavine prava u državi članici, može biti u nadležnosti koja je Ugovorima dodijeljena Uniji za utvrđivanje „financijskih pravila” o izvršenju proračuna Unije. Sud pojašnjava da su sastavni dio takvog mehanizma, kao njegovi konstitutivni elementi, one odredbe pobijane uredbe u kojima se utvrđuju ta načela, navode slučajevi koji mogu upućivati na povredu navedenih načela, pojašnjavaju situacije ili postupci na koje se takve povrede moraju odnositi i koje određuju prirodu i razmjer zaštitnih mjera koje se, po potrebi, mogu donijeti.

Potom, glede prigovora koji se temelji na navodnom zaobilaženju postupka predviđenog u članku 7. UEU-a kao i odredbi članka 269. UFEU-a, Sud odbija argumentaciju Mađarske prema kojoj samo postupak predviđen u članku 7. UEU-a dodjeljuje institucijama Unije nadležnost da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcioniraju povrede vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava i koje su počinjene u državi članici. Naime, osim postupka predviđenog u članku 7. UEU-a brojne odredbe Ugovorâ, često konkretizirane različitim aktima sekundarnog prava, dodjeljuju institucijama Unije nadležnost da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcioniraju povrede koje se odnose na vrijednosti sadržane u članku 2. UEU-a i koje su počinjene u državi članici.

Osim toga, Sud napominje da je svrha postupka predviđenog u članku 7. UEU-a omogućiti Vijeću da sankcionira teške i trajne povrede svake od zajedničkih vrijednosti na kojima Unija počiva i koje određuju njezin identitet, osobito kako bi naložilo dotičnoj državi članici da prestane s tim povredama. S druge strane, pobijanom uredbom želi se zaštititi proračun Unije i to samo u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici koja utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati na učinkovito izvršenje tog proračuna. Usto, postupak predviđen u članku 7. UEU-a i onaj uveden pobijanom uredbom razlikuju se po svojem predmetu, pretpostavkama za njihovo pokretanje, uvjetima za donošenje i ukidanje predviđenih mjera kao i po prirodi tih mjera. Slijedom navedenog, tim se dvama postupcima nastoje ostvariti različiti ciljevi i svaki od njih ima očito različit predmet. Iz toga slijedi, nadalje, da se ne može smatrati ni da se postupkom uvedenim pobijanom uredbom nastoji zaobići ograničenje opće nadležnosti Suda predviđeno člankom 269. UFEU-a jer se njegov tekst odnosi samo na nadzor zakonitosti akta koji je donijelo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. UEU-a.

Naposljetku, budući da pobijana uredba dopušta Komisiji i Vijeću da ispituju samo situacije ili postupke koji se mogu pripisati tijelima države članice i koji su očito relevantni za učinkovito izvršenje proračuna Unije, ovlasti dodijeljene tim institucijama na temelju te uredbe ne prekoračuju granice nadležnosti dodijeljenih Uniji.

S druge strane, u okviru ispitivanja tužbenog razloga koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti, Sud presuđuje da je također potpuno neosnovana argumentacija koju je Mađarska iznijela u vezi s nepreciznošću pobijane uredbe glede kriterija koji se odnose na pretpostavke za pokretanje postupka te odabira i razmjera mjera koje treba donijeti. U tom pogledu Sud najprije napominje da su načela u pobijanoj uredbi, kao konstitutivni elementi pojma „vladavina prava”⁵, bila opsežno razrađena u njegovoj sudskoj praksi, da ta načela potječu od zajedničkih vrijednosti koje države

⁵ U skladu s člankom 2. točkom (a) pobijane uredbe, pojam „vladavina prava” obuhvaća „načela zakonitosti što podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; djelotvorne sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; diobe vlasti; te nediskriminacije i jednakosti pred zakonom”.

članice također priznaju i primjenjuju u vlastitim pravnim porecima i da proizlaze iz pojma „vladavina prava” koji države članice dijele i kojeg se pridržavaju kao vrijednosti zajedničke svojim ustavnim tradicijama. Slijedom navedenog, Sud smatra da države članice mogu dovoljno precizno odrediti bit kao i zahtjeve koji proizlaze iz svakog od tih načela.

Konkretnije, kad je riječ o kriterijima koji se odnose na pretpostavke za pokretanje postupka te za odabir i razmjer mjera koje treba donijeti, Sud pojašnjava da pobijana uredba zahtijeva da se, radi donošenja zaštitnih mjera koje predviđa, utvrdi stvarna veza između povrede načela vladavine prava i utjecaja ili ozbiljnog rizika od utjecaja na dobro financijsko upravljanje Unije ili na njezine financijske interese, i da se takva povreda mora odnositi na situaciju ili postupak koji se može pripisati tijelu države članice i koji je relevantan za učinkovito izvršenje proračuna Unije. Usto napominje da je pojam „ozbiljan rizik” pojašnjen u Financijskoj uredbi i podsjeća na to da zaštitne mjere koje se mogu donijeti moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđene povrede na proračun Unije. Konkretno, Sud smatra da se te mjere mogu odnositi na djelovanja i programe različite od onih na koje takva povreda utječe samo kad je to strogo nužno za postizanje cilja zaštite tog proračuna u cijelosti. Naposljetku, utvrdivši da pod nadzorom suda Unije Komisija mora poštovati stroge postupovne zahtjeve koji uključuju, među ostalim, više savjetovanja s dotičnom državom članicom, Sud zaključuje da pobijana uredba ispunjava zahtjeve načela pravne sigurnosti.

Sud potom ispituje podredne zahtjeve za djelomično poništenje pobijane uredbe. U tom pogledu Sud odlučuje, s jedne strane, da bi poništenje članka 4. stavka 1. pobijane uredbe dovelo do izmjene biti te uredbe jer se u toj odredbi konkretiziraju uvjeti potrebni kako bi se omogućilo donošenje zaštitnih mjera predviđenih tom uredbom, tako da zahtjev za poništenje samo te odredbe treba smatrati nedopuštenim. S druge strane, Sud presuđuje da su neosnovani prigovori koji se odnose na niz drugih odredbi pobijane uredbe i temelje se na nepostojanju pravne osnove kao i na povredama odredbi prava Unije o državnom deficitu te načelâ pravne sigurnosti, proporcionalnosti i jednakosti država članica pred Ugovorima. On stoga u cijelosti odbija podredne zahtjeve, kao i cijelu tužbu koju je podnijela Mađarska.

Presuda od 16. veljače 2022. (puni sastav), Poljska/Parlament i Vijeće (C-157/21, [EU:C:2022:98](#))

„Tužba za poništenje – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Europske unije – Zaštita proračuna Unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici – Pravna osnova – Članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a – Članak 311. UFEU-a – Članak 312. UFEU-a – Navodno zaobilaženje članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a – Navodne povrede članka 4. stavka 1., članka 5. stavka 2., članka 13. stavka 2. UEU-a, članka 296. drugog stavka UFEU-a, Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti kao i načelâ dodjeljivanja, pravne sigurnosti, proporcionalnosti i jednakosti država članica pred Ugovorima – Navod o zlouporabi ovlasti”

Uredba 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020.⁶ nastavlja se na niz inicijativa koje se općenitije odnose na zaštitu vladavine prava u državama članicama⁷ i koje su na razini Unije

⁶ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL 2020., L 433 I, str. 1. i ispravak SL 2021., L 373, str. 94., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

⁷ Vidjeti osobito Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 17. srpnja 2019., „Jačanje vladavine prava u Uniji – Nacrt za djelovanje”, COM (2019) 343 *final*, nastavno na Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 11. ožujka 2014., „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM (2014) 158 *final*.

nastojale dati odgovore na rastuću zabrinutost u pogledu toga poštuju li više država članica zajedničke vrijednosti Unije, kako su utvrđene u članku 2. UEU-a⁸.

Republika Poljska, koju podupire Mađarska⁹, podnijela je tužbu za poništenje pobijane uredbe. U potporu svojim zahtjevima ona u bitnome tvrdi da se tom uredbom, iako je formalno prikazana kao akt koji potpada pod financijska pravila iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, želi u stvarnosti sankcionirati kao takav svaki utjecaj države članice na načelâ vladavine prava čiji su zahtjevi u svakom slučaju nedovoljno konkretni. Dakle, Poljska temelji svoju tužbu, među ostalim, na nenadležnosti Unije za donošenje takve uredbe iz razloga nepostojanja pravne osnove i zaobilaženja postupka predviđenog u članku 7. UEU-a te na zanemarivanju granica svojstvenih nadležnostima Unije i načela pravne sigurnosti.

Slijedom navedenog, Sud je bio pozvan odlučiti o nadležnostima Unije za obranu njezina proračuna i njezinih financijskih interesa od utjecaja koji mogu proizaći iz povreda vrijednosti utvrđenih u članku 2. UEU-a, te je zaključio da je taj predmet od temeljne važnosti koja opravdava da ga se dodijeli punom sastavu. Zbog istih je tih razloga prihvatio zahtjev Europskog parlamenta da se o tom predmetu odluči u ubrzanom postupku. U presudi Sud u cijelosti odbija tužbu za poništenje koju je podnijela Poljska.

Ocjena Suda

Prije meritornog ispitivanja tužbe Sud odlučuje o zahtjevu Vijeća da se u obzir ne uzmu različiti odlomci iz tužbe Poljske u dijelu u kojem su zasnovani na elementima koji se temelje na povjerljivom mišljenju pravne službe Vijeća koje je time otkriveno bez potrebnog odobrenja. U tom pogledu Sud potvrđuje da je dotična institucija načelno slobodna uvjetovati prethodnim odobrenjem podnošenje takvog internog dokumenta u sudskom postupku. Međutim, u slučaju da se, kao ovdje, predmetno pravno mišljenje odnosi na zakonodavni postupak, valja uzeti u obzir načelo transparentnosti jer otkrivanje takvog mišljenja može povećati transparentnost i otvorenost zakonodavnog postupka. Stoga, prevladavajući javni interes povezan s transparentnošću i otvorenošću zakonodavnog postupka načelno prevaguje nad interesom institucija povezanim s otkrivanjem internog pravnog mišljenja. Budući da u ovom slučaju Vijeće nije opravdalo osobitu osjetljivost dotičnog mišljenja ili njegov osobito širok doseg koji prelazi okvir predmetnog zakonodavnog postupka, Sud shodno tomu odbija zahtjev Vijeća.

Glede merituma, Sud, kao prvo, zajedno ispituje tužbene razloge koji se temelje na nenadležnosti Unije za donošenje pobijane uredbe.

Što se ponajprije tiče pravne osnove za pobijanu uredbu, Sud ističe da se postupak predviđen tom uredbom može pokrenuti samo u slučaju kada postoje opravdani razlozi smatrati ne samo da je u državi članici došlo do povreda načelâ vladavine prava, nego i nadasve da te povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati, na dovoljno izravan način, na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa. Usto, mjere koje se mogu donijeti na temelju pobijane uredbe odnose se isključivo na izvršenje proračuna Unije i sve mogu ograničiti financiranja iz tog proračuna ovisno o učinku takvog utjecaja ili takvog ozbiljnog rizika od utjecaja na njega. Stoga se pobijanom uredbom želi zaštititi proračun Unije od utjecaja koji dovoljno izravno proizlaze iz povreda načelâ vladavine prava, a ne sankcionirati te povrede kao takve.

⁸ Vrijednosti na kojima se temelji Unija, koje su zajedničke državama članicama i utvrđene su u članku 2. UEU-a obuhvaćaju vrijednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

⁹ Mađarska je također podnijela tužbu za poništenje Uredbe 2020/2092 (predmet C-156/21).

U odgovoru na argumentaciju Poljske, prema kojoj predmet finansijskog pravila ne može biti određivanje opsega zahtjeva svojstvenih vrijednostima iz članka 2. UEU-a, Sud podsjeća na to da okolnost da države članice poštuju zajedničke vrijednosti na kojima se Unija zasniva, koje su one prepoznale i dijele te koje određuju sam identitet Unije kao pravnog poretka zajedničkog tim državama, među kojima su vladavina prava i solidarnost, opravdava uzajamno povjerenje među tim državama. Budući da je to poštovanje stoga uvjet za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na dotičnu državu članicu, Unija mora biti u mogućnosti da u granicama svojih ovlasti brani te vrijednosti.

S tim u vezi Sud pojašnjava, s jedne strane, da se poštovanje tih vrijednosti ne može svesti na obvezu kojom je država kandidatkinja vezana radi pristupanja Uniji i koje bi se mogla osloboditi nakon svojeg pristupanja. S druge strane naglašava da je proračun Unije jedan od glavnih instrumenata na temelju kojeg se u politikama i djelovanjima Unije može konkretizirati temeljno načelo solidarnosti među državama članicama i da provedba tog načela putem tog proračuna počiva na uzajamnom povjerenju koje države članice imaju prilikom odgovornog korištenja zajedničkim sredstvima unesenima u navedeni proračun.

Učinkovito finansijsko upravljanje proračunom Unije i finansijski interesi Unije mogu se ozbiljno ugroziti povredama načelâ vladavine prava počinjenima u državi članici. Naime, te povrede mogu, među ostalim, dovesti do toga da ne postoji jamstvo da izdaci pokriveni proračunom Unije zadovoljavaju sve uvjete financiranja predviđene pravom Unije i da, time, ispunjavaju ciljeve koje Unija nastoji ostvariti kada financira takve izdatke.

Prema tome, „mehanizam horizontalne uvjetovanosti”, poput onog uvedenog pobijanom uredbom, a koji korištenje financiranja iz proračuna Unije uvjetuje poštovanjem načelâ vladavine prava u državi članici, može biti u nadležnosti koja je Ugovorima dodijeljena Uniji za utvrđivanje „finansijskih pravila” o izvršenju proračuna Unije. Sud pojašnjava da su sastavni dio takvog mehanizma, kao njegovi konstitutivni elementi, one odredbe pobijane uredbe u kojima se utvrđuju ta načela, navode slučajeve koji mogu upućivati na povredu navedenih načela, pojašnjavaju situacije ili postupci na koje se takve povrede moraju odnositi i koje određuju prirodu i razmjer zaštitnih mjera koje se, po potrebi, mogu donijeti.

Potom, glede prigovora koji se temelji na navodnom zaobilaženju postupka predviđenog u članku 7. UEU-a, Sud odbija argumentaciju Poljske prema kojoj samo postupak predviđen u članku 7. UEU-a dodjeljuje institucijama Unije nadležnost da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcioniraju povrede vrijednosti koje članak 2. UEU-a sadržava i koje su počinjene u državi članici. Naime, osim postupka predviđenog u članku 7. UEU-a brojne odredbe Ugovorâ, često konkretizirane različitim aktima sekundarnog prava, dodjeljuju institucijama Unije nadležnost da ispituju, utvrde i, po potrebi, sankcioniraju povrede koje se odnose na vrijednosti sadržane u članku 2. UEU-a i koje su počinjene u državi članici.

Osim toga, Sud napominje da je svrha postupka predviđenog u članku 7. UEU-a omogućiti Vijeću da sankcionira teške i trajne povrede svake od zajedničkih vrijednosti na kojima Unija počiva i koje određuju njezin identitet, osobito kako bi naložilo dotičnoj državi članici da prestane s tim povredama. S druge strane, pobijanom uredbom želi se zaštititi proračun Unije i to samo u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici koja utječe ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogla utjecati na učinkovito izvršenje tog proračuna. Usto, postupak predviđen u članku 7. UEU-a i onaj uveden pobijanom uredbom razlikuju se po svojem predmetu, pretpostavkama za njihovo pokretanje, uvjetima za donošenje i ukidanje predviđenih mjera kao i po prirodi tih mjera. Slijedom navedenog, tim se dvama postupcima nastoje ostvariti različiti ciljevi i svaki od njih ima očito različit predmet. Iz toga slijedi, nadalje, da se ne može smatrati ni da se postupkom uvedenim pobijanom uredbom nastoji zaobići ograničenje opće nadležnosti Suda predviđeno člankom 269. UFEU-a jer se njegov tekst odnosi samo na nadzor zakonitosti akta koji je donijelo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. UEU-a.

Sud potom ispituje druge prigovore u pogledu merituma koje je Poljska istaknula protiv pobijane uredbe.

U tom okviru Sud najprije presuđuje da su potpuno neosnovane tvrdnje Republike Poljske koje se temelje na povredi načela dodjeljivanja kao i obvezi poštovanja temeljnih funkcija država članica. Naime, Sud podsjeća na to da države članice mogu slobodno izvršavati nadležnosti koje imaju u svim područjima koja su im pridržana samo uz poštovanje prava Unije. Zato time što od država članica zahtijeva da poštuju obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, Unija ni na koji način ne nastoji sama izvršavati te nadležnosti niti ih prema tome nastoji prisvojiti.

Potom, u okviru ispitivanja tužbenih razloga koji se temelje na povredi poštovanja nacionalnog identiteta država članica, s jedne strane, i na povredi načela pravne sigurnosti, s druge strane, Sud presuđuje da je također potpuno neosnovana argumentacija koju je Poljska iznijela u vezi s nepreciznošću pobijane uredbe glede kriterija koji se odnose na pretpostavke za pokretanje postupka te odabira i razmjera mjera koje treba donijeti. U tom pogledu Sud najprije napominje da su načela u pobijanoj uredbi, kao konstitutivni elementi pojma „vladavina prava”¹⁰, bila opsežno razrađena u njegovoj sudskoj praksi, da ta načela potječu od zajedničkih vrijednosti koje države članice također priznaju i primjenjuju u vlastitim pravnim porecima i da proizlaze iz pojma „vladavina prava” koji države članice dijele i kojeg se pridržavaju kao vrijednosti zajedničke svojim ustavnim tradicijama. Slijedom navedenog, Sud smatra da države članice mogu dovoljno precizno odrediti bit kao i zahtjeve koji proizlaze iz svakog od tih načela.

Konkretnije, kad je riječ o kriterijima koji se odnose na pretpostavke za pokretanje postupka te za odabir i razmjer mjera koje treba donijeti, Sud pojašnjava da pobijana uredba zahtijeva da se, radi donošenja zaštitnih mjera koje predviđa, utvrdi stvarna veza između povrede načela vladavine prava i utjecaja ili ozbiljnog rizika od utjecaja na dobro financijsko upravljanje Unije ili na njezine financijske interese, i da se takva povreda mora odnositi na situaciju ili postupak koji se može pripisati tijelu države članice i koji je relevantan za učinkovito izvršenje proračuna Unije. Usto napominje da je pojam „ozbiljan rizik” pojašnjen u Financijskoj uredbi i podsjeća na to da zaštitne mjere koje se mogu donijeti moraju biti strogo proporcionalne učinku utvrđene povrede na proračun Unije. Konkretno, te se mjere mogu odnositi na djelovanja i programe različite od onih na koje takva povreda utječe samo kad je to strogo nužno za postizanje cilja zaštite tog proračuna u cijelosti. Naposljetku, utvrdivši da pod nadzorom suda Unije Komisija mora poštovati stroge postupovne zahtjeve koji uključuju, među ostalim, više savjetovanja s dotičnim državnim članicom, Sud zaključuje da pobijana uredba ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz poštovanja nacionalnog identiteta država članica kao i načela pravne sigurnosti.

Zaključno, budući da Poljska osporava samu nužnost donošenja pobijane uredbe s obzirom na zahtjeve načela proporcionalnosti, Sud ističe da ona nije podnijela nikakav element kojim se može dokazati da je zakonodavac Unije prekoračio široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u tom pogledu. S obzirom na odbijanje potonjeg prigovora, Sud može odbiti tužbu u cijelosti.

¹⁰ U skladu s člankom 2. točkom (a) pobijane uredbe, pojam „vladavina prava” obuhvaća „načela zakonitosti što podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; djelotvorne sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; diobe vlasti; te nediskriminacije i jednakosti pred zakonom”.

II. Povlačenje države članice iz Europske unije¹¹

Presuda od 9. lipnja 2022. (veliko vijeće), Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, [EU:C:2022:449](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Državljanin Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske koji boravi u državi članici – Članak 9. UEU-a – Članci 20. i 22. UFEU-a – Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravka – Članak 50. UEU-a – Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju – Posljedice povlačenja države članice iz Unije – Brisanje s popisa birača u državi članici boravka – Članci 39. i 40. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Valjanost Odluke (EU) 2020/135”

Osoba EP, državljanka Ujedinjene Kraljevine koja boravi u Francuskoj od 1984., izbrisana je iz francuskih popisa birača nakon što je 1. veljače 2020. stupio na snagu Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju)¹².

Osoba EP osporavala je to brisanje pred tribunalom judiciaire d'Auch (Sud opće nadležnosti u Auchu, Francuska) zato što ne može glasati ni u Francuskoj jer je izgubila svoj status građanina Unije nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije ni u Ujedinjenoj Kraljevini jer više ne uživa aktivno i pasivno biračko pravo u toj državi¹³. Osoba EP smatra da taj gubitak povređuje načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti te predstavlja i diskriminaciju među građanima Unije kao i zadiranje u njezinu slobodu kretanja.

Sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena odredbi Sporazuma o povlačenju na osobu EP neproporcionalno zadire u njezino temeljno pravo glasa. Dvoji u tom pogledu o tome treba li članak 50. UEU-a¹⁴ i Sporazum o povlačenju tumačiti na način da ukidaju europsko građanstvo državljana Ujedinjene Kraljevine koji, iako se i dalje na njih primjenjuje zakon te države, borave na državnom području druge države članice više od petnaest godine i zbog toga im je uskraćeno svako pravo glasa. U slučaju potvrdnog odgovora pita treba li smatrati da relevantne odredbe Sporazuma o povlačenju¹⁵ i UFEU-a¹⁶ omogućuju tim državljanima da zadrže prava na europsko građanstvo koja su imali prije povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije. Dvoji također o valjanosti Sporazuma o povlačenju i, stoga, o valjanosti Odluke Vijeća 2020/135 o sklapanju tog sporazuma¹⁷.

¹¹ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 24. ožujka 2022., **Galapagos BidCo.** (C-723/20, [EU:C:2022:209](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu XI.3. „Uredba 2015/848 o postupku u slučaju nesolventnosti”.

¹² 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.)

¹³ Na temelju pravila prava Ujedinjene Kraljevine prema kojem državljanin te države koji više od 15 godina boravi u inozemstvu više nema pravo sudjelovati na izborima u Ujedinjenoj Kraljevini.

¹⁴ Članak 50. UEU-a odnosi se na pravo i aranžmane povlačenja države članice iz Europske unije.

¹⁵ Članci 2., 3., 10., 12. i 127. Sporazuma o povlačenju

¹⁶ Članci 18., 20. i 21. UFEU-a

¹⁷ Odluka Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 1.)

U svojoj presudi Sud utvrđuje, s jedne strane, da relevantne odredbe UEU-a¹⁸ i UFEU-a¹⁹, u vezi sa Sporazumom o povlačenju, treba tumačiti na način da od povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja predviđenog tim sporazumom više nemaju status građanina Unije. Konkretno, oni ne uživaju više aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave, uključujući kada im je na temelju prava države čiji su državljani uskraćeno pravo glasa na izborima koje organizira ta država. S druge strane, Sud ne utvrđuje nijedan element koji može utjecati na valjanost Odluke 2020/135.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud podsjeća na to da građanstvo Unije zahtijeva, u skladu s člankom 9. UEU-a i člankom 20. stavkom 1. UFEU-a, posjedovanje državljanstva države članice i da između posjedovanja državljanstva države članice i stjecanja, kao i zadržavanja, statusa građanina Unije postoji stoga neraskidiva i isključiva veza.

Uz građanstvo Unije vezan je niz prava²⁰, osobito temeljno i osobno pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica. Konkretno, glede građana Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani, ta prava obuhvaćaju aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave, što je pravo koje je također priznato Poveljom Europske unije o temeljnim pravima²¹. Niti jedna od tih odredbi ne utvrđuje, suprotno tomu, to pravo u korist državljanina trećih država. Stoga, na temelju okolnosti da je pojedinac, dok je država čiji je državljanin bila država članica, ostvarivao svoje pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području druge države članice ne može mu se omogućiti da zadrži status građanina Unije i sva prava koja su povezana s tim statusom na temelju UFEU-a, ako nakon povlačenja njegove države podrijetla iz Unije on više ne posjeduje državljanstvo države članice.

Kao drugo, Sud podsjeća na to da na temelju svoje suverene odluke donesene na temelju članka 50. stavka 1. UEU-a da napusti Uniju Ujedinjena Kraljevina više nije njezina članica od 1. veljače 2020., tako da od tada njezini državljani imaju državljanstvo treće države, a ne više državljanstvo države članice. No, gubitak državljanstva države članice dovodi, za svaku osobu koja ne posjeduje i državljanstvo druge države članice, do automatskog gubitka njezina statusa građanina Unije. Slijedom navedenog, ta osoba više nema aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj boravi.

U tom je pogledu Sud pojasnio da zato što je gubitak statusa građanina Unije za državljanina Ujedinjene Kraljevine automatska posljedica suverene odluke Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Unije, niti nadležna tijela država članica niti njihovi sudovi ne mogu biti dužni pojedinačno ispitati posljedice gubitka statusa građanina Unije za dotične osobe s obzirom na načelo proporcionalnosti.

Kao treće, Sud ističe da Sporazum o povlačenju ne sadržava nikakvu odredbu koja nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije zadržava u korist državljanina Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali

¹⁸ Članak 9. UEU-a koji se odnosi na građanstvo Unije i članak 50. UEU-a koji se odnosi na pravo i aranžmane povlačenja države članice iz Europske unije.

¹⁹ Članak 20. UFEU-a koji se odnosi na građanstvo Unije, članak 21. UFEU-a koji se odnosi na slobodu kretanja i slobodu boravka građana Unije i članak 22. UFEU-a koji se odnosi na aktivno i pasivno biračko pravo građana Unije.

²⁰ Na temelju članka 20. stavka 2. i članka 21. i 22. UFEU-a

²¹ Članak 40. Povelje

svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave.

Iako taj sporazum predviđa načelo zadržavanja primjenjivosti prava Unije na Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja, njegov članak 127. stavak 1. točka (b), međutim, odstupajući od toga načela, izričito isključuje da se tijekom tog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i njezino državno područje primjenjuju odredbe UFEU-a i Povelje²² o aktivnom i pasivnom biračkom pravu građana Unije na izborima za Europski parlament i lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave. Doduše, u tom isključenju doslovno se navodi Ujedinjena Kraljevina i „državno područje te države”, bez izričitog navođenja njezinih državljana. Međutim, s obzirom na članak 127. stavak 6. tog sporazuma o povlačenju, navedeno isključenje treba shvatiti na način da se primjenjuje i na državljane Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja. Stoga od 1. veljače 2020. države članice više nisu bile dužne izjednačavati državljane Ujedinjene Kraljevine koji borave na njihovu državnom području s državljanima države članice glede dodjele aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament i lokalnim izborima.

Suprotno tumačenje članka 127. stavka 1. točke (b) Sporazuma o povlačenju, koje se sastoji od ograničavanja njegove primjene samo na državno područje Ujedinjene Kraljevine i, dakle, samo na građane Unije koji su boravili u toj državi tijekom prijelaznog razdoblja, stvorilo bi inače asimetriju između prava dodijeljenih tim sporazumom državljanima Ujedinjene Kraljevine i onih dodijeljenih građanima Unije. Ta bi asimetrija bila, naime, protivna cilju Sporazuma da se zajamči uzajamna zaštita građanima Unije i državljanima Ujedinjene Kraljevine koji su prije isteka prijelaznog razdoblja ostvarivali svoja prava na slobodno kretanje.

Glede razdoblja koje je započelo nakon isteka prijelaznog razdoblja, Sud pojašnjava da aktivno i pasivno biračko pravo državljana Ujedinjene Kraljevine na lokalnim izborima u državi članici boravka ne ulazi u područje primjene dijela drugog Sporazuma o povlačenju koji predviđa pravila čija je namjena uzajamno i jednako zaštititi nakon 1. siječnja 2021. građane Unije i državljane Ujedinjene Kraljevine²³ koji su ostvarivali svoja prava na slobodno kretanje prije isteka prijelaznog razdoblja.

Naposljetku, članak 18. prvi stavak i članak 21. prvi stavak UFEU-a²⁴, koji su na temelju Sporazuma o povlačenju postali primjenjivi tijekom prijelaznog razdoblja i nakon toga, ne mogu se tumačiti na način da državama članicama nalažu da nakon 1. veljače 2020. nastave državljanima Ujedinjene Kraljevine koji borave na njihovu državnom području dodjeljivati aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima organiziranim na tom državnom području koja dodjeljuju građanima Unije.

Kao četvrto i posljednje, glede valjanosti Odluke 2020/135 Sud presuđuje da ta odluka nije protivna pravu Unije²⁵. Konkretno, na temelju niti jednog elementa ne može se zaključiti da je Unija, kao ugovorna stranka Sporazuma o povlačenju, prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti u vođenju vanjskih odnosa time što nije zahtijevala da se aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravka predvidi u korist državljana Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja.

²² Članak 20. stavak 2. točka (b) i članak 22. UFEU-a te članci 39. i 40. Povelje

²³ Članak 10. točke (a) i (b) Sporazuma o povlačenju

²⁴ Članak 18. UFEU-a odnosi se na zabranu svake diskriminacije na temelju državljanstva, a članak 21. UFEU-a odnosi se na slobodu kretanja i slobodu boravka građana Unije.

²⁵ U ovom slučaju, članku 9. UFEU-a, člancima 18., 20., 21. i 22. UFEU-a kao i članku 40. Povelje

III. Temeljna prava²⁶

1. Pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje²⁷

Presuda od 29. ožujka 2022. (veliko vijeće), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Članak 267. UFEU-a – Pojam ‚sud‘ – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vladavina prava – Djelotvorna sudska zaštita – Načelo neovisnosti sudaca – Zakonom prethodno ustanovljeni sud – Sudsko tijelo čijeg je člana prvi put na sudačko mjesto imenovalo političko tijelo izvršne vlasti nedemokratskog režima – Način djelovanja Krajowe Rade Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska) – Neustavnost zakona na temelju kojeg je to vijeće bilo sastavljeno – Mogućnost da se to tijelo kvalificira kao nepristran i neovisan sud u smislu prava Unije”

U Poljskoj je 2017. više potrošača podnijelo nadležnom okružnom sudu tužbu u vezi s navodnom nepoštenošću odredbe u ugovoru o kreditu koji su oni sklopili s društvom Getin Noble Bank, bankarskom institucijom. Budući da im ni u prvom stupnju ni u žalbenom postupku nije u cijelosti udovoljeno, tužitelji su Sądu Najwyższem (Vrhovni sud, Poljska), sudu koji je uputio zahtjev, podnijeli žalbu u kasacijskom postupku.

Radi ispitivanja dopuštenosti žalbe koja mu je podnesena, taj je sud dužan, u skladu s nacionalnim pravom, provjeriti pravilnost sastava suda koji je donio presudu protiv koje je podnesena žalba u kasacijskom postupku. U tom kontekstu, zasjedajući kao sudac pojedinac, on dvoji o usklađenosti

²⁶ U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 9. lipnja 2022., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), koja se odnosi na pravo glasanja na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima i prikazana je u dijelu II. „Povlačenje države članice iz Europske unije”; presude 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](#)), koja se odnosi na poštovanje obiteljskog života i pravâ djeteta i prikazana je u dijelu IV.3. „Izvedeno pravo na boravak državljana trećih zemalja, članova obitelji građanina Unije” i od 22. prosinca 2022., *Generalstaatsanwaltschaft München (Zahtjev za izručenje u Bosnu i Hercegovinu)* (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#)), koja se odnosi na zaštitu u slučaju izručenja i prikazana je u dijelu IV.4. „Diskriminacija na temelju državljanstva”; presuda od 7. rujna 2022., *Cilevičs i dr.* (C-391/20, [EU:C:2022:638](#)), koja se odnosi na kulturnu i jezičnu raznolikost i prikazana je u dijelu VIII.2. „Sloboda poslovnog nastana”; presuda od 14. srpnja 2022., *Glavni državni odvjetnik pri Žalbenom sudu u Angersu* (C-168/21, [EU:C:2022:558](#)), koja se odnosi na načelo proporcionalnosti kaznenih djela i kazni i prikazana je u dijelu X.1. „Europski uhidbeni nalog”; presude od 22. veljače 2022., *Stichting Rookpreventie Jeugd i dr.* (C-160/20, [EU:C:2022:101](#)), koja se odnosi na zaštitu zdravlja i prava djeteta i prikazana je u dijelu XIII.2. „Duhanski proizvodi” i od 8. prosinca 2022., *Orde van Vlaamse Balies i dr.* (C-694/20, [EU:C:2022:963](#)), koja se odnosi na poštovanje obiteljskog života i prikazana je u dijelu XIII.5. „Administrativna suradnja u području oporezivanja”, kao i presuda od 24. veljače 2022., *Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto”* (C-262/20, [EU:C:2022:117](#)), koja se odnosi na poštene i pravične radne uvjete i prikazana je u dijelu XV.1. „Organizacija radnog vremena”.

²⁷ U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presuda od 10. ožujka 2022., *Grossmania* (C-177/20, [EU:C:2022:175](#)), prikazana u dijelu VII. „Pravo unije i nacionalno pravo”; presuda od 8. studenoga 2022., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti)* (C-704/20 i C-39/21, [EU:C:2022:858](#)), prikazana u dijelu IX.1. „Politika azila”; presude od 22. veljače 2022., *Openbaar Ministerie (Zakonom ustanovljen sud u državi članici izdavateljici naloga)* (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#)), od 19. svibnja 2022., prikazana u dijelu X.1. „Europski uhidbeni nalog”, *Specializirana prokuratura (Suđenje optuženiku u bijegu)* (C-569/20, [EU:C:2022:401](#)), prikazane u dijelu X.2. „Pravo sudjelovati na raspravi” i od 1. kolovoza 2022., *TL (Neosiguravanje tumača i prijevoda)* (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#)), prikazana u dijelu X.3. „Pravo na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima”.

sastava žalbenog suda s pravom Unije. Smatra da se neovisnost i nepristranost troje žalbenih sudaca može dovesti u pitanje zbog okolnosti njihova imenovanja na sudačke dužnosti.

U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi, s jedne strane, okolnost da je prvo imenovanje jednog od sudaca (osobe FO) na takvo mjesto proizašlo iz odluke koju je donijelo tijelo nedemokratskog režima Poljske prije njezina pristupanja Europskoj uniji i da je on zadržan na tom mjestu nakon prestanka postojanja tog režima a da pritom nije ponovno položio prisegu te se koristio stažem stečenim u vrijeme postojanja tog režima²⁸. S druge strane, dotični suci imenovani su na žalbeni sud na prijedlog Krajowe Rade Sądownictwe (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS), i to jedan 1998., iako rezolucije tog tijela nisu bile obrazložene niti se protiv njih mogao podnijeti pravni lijek, a dvoje drugih 2012. i 2015. u vrijeme kada, prema stajalištu Trybunała Konstytucyjnego (Ustavni sud, Poljska), KRS nije djelovao transparentno i kada je njegov sastav bio protivan Ustavu.

Svojom presudom, koju je donijelo veliko vijeće, Sud presuđuje, u biti, da načelo djelotvorne sudske zaštite prava koje osobe izvode iz prava Unije²⁹ treba tumačiti na način da nepravilnosti koje je istaknuo sud koji je uputio zahtjev u pogledu žalbenih sudaca o kojima je riječ ne mogu same po sebi pobuditi kod osoba legitimne i ozbiljne sumnje u neovisnost i nepristranost tih sudaca niti, prema tome, dovesti u pitanje svojstvo sastava suda u kojem oni zasjedaju kao zakonom prethodno ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda.

Ocjena Suda

Uvodno Sud odbija prigovor nedopuštenosti prema kojem sudac pojedinac poljskog Vrhovnog suda, od kojeg se traži da ispita dopuštenost žalbe koja mu je podnesena u kasacijskom postupku, nije bio ovlašten uputiti prethodna pitanja Sudu s obzirom na pogreške kojima je zahvaćeno njegovo vlastito imenovanje i koje dovode u pitanje njegovu neovisnost i nepristranost. Naime, budući da zahtjev za prethodnu odluku potječe od nacionalnog suda, mora se pretpostaviti da on ispunjava zahtjeve koje je Sud postavio kako bi ga se moglo smatrati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a. Takva pretpostavka može se ipak oboriti kada pravomoćna sudska odluka koju je donio nacionalni ili međunarodni sud dovede do zaključka da sudac koji čini sud koji je uputio zahtjev nema svojstvo zakonom ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda. Budući da Sud ne raspolaže informacijama na temelju kojih se takva pretpostavka može oboriti, zahtjev za prethodnu odluku je, dakle, dopušten.

Potom Sud ispituje dva dijela upućenih pitanja.

U okviru prvog dijela sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. Povelje to da se kao neovisni i nepristrani sud kvalificira sastav nacionalnog suda u kojem zasjeda sudac koji je, kao i osoba FO, započeo svoju karijeru pod komunističkim režimom i bio zadržan na svojem mjestu nakon prestanka postojanja tog režima.

²⁸ U daljnjem tekstu na to će se upućivati kao na „okolnosti nastale prije pristupanja”.

²⁹ Načelo na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, na temelju kojeg „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje [djelotvorne] pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije” i koje je potvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kao i Direktivom Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima [odredbama] u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24.). Potonjom se direktivom ponovno potvrđuje u njezinu članku 7. stavcima 1. i 2. pravo na djelotvoran pravni lijek koje uživaju potrošači koji smatraju da su oštećeni navedenim odredbama.

U tom pogledu, nakon što se proglasio nadležnim za odlučivanje o tom pitanju³⁰, Sud pojašnjava da, iako je organizacija pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, one su pri izvršavanju te ovlasti dužne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, uključujući obvezu da se osigura poštovanje načela djelotvorne sudske zaštite.

Glede utjecaja okolnosti nastalih prije pristupanja na neovisnost i nepristranost suca, a na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev u pogledu sudaca poput osobe FO, Sud podsjeća na to da se u trenutku pristupanja Poljske Europskoj uniji smatralo da je, u načelu, njezin pravosudni sustav usklađen s pravom Unije. Usto, sud koji je uputio zahtjev nije pružio nikakvo konkretno objašnjenje koje pokazuje zašto bi okolnosti prvog imenovanja osobe FO mogle omogućiti da se danas izvršava neprimjereni utjecaj na nju. Stoga se za okolnosti koje okružuju njezino prvo imenovanje ne može smatrati da same po sebi mogu pobuditi legitimne i ozbiljne sumnje kod osoba u neovisnost i nepristranost tog suca prilikom obavljanja njegovih kasnijih sudačkih dužnosti.

U okviru drugog dijela upućenih pitanja želi se, u biti, saznati protivi li se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, članku 47. Povelje kao i članku 7. stavcima 1. i 2. Direktive 93/13 to da se kao zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud kvalificira sastav suda koji pripada sudu države članice i u kojem zasjeda sudac do čijeg je prvog imenovanja na sudačko mjesto ili njegova kasnijeg imenovanja na viši sud došlo nakon što ga je kao kandidata za sudačko mjesto izabralo tijelo sastavljeno na temelju zakonodavnih odredbi koje je ustavni sud te države članice kasnije proglasio neustavnima (u daljnjem tekstu: prva predmetna okolnost) ili nakon što ga je kao kandidata za sudačko mjesto izabralo tijelo koje je pravilno sastavljeno, ali nakon postupka koji nije bio transparentan, javan niti se mogao pobijati pred sudom (u daljnjem tekstu: druga predmetna okolnost).

U tom pogledu Sud ističe da ne može svaka pogreška koja bi mogla nastati tijekom postupka imenovanja suca dovesti u pitanje neovisnost i nepristranost tog suca.

U konkretnom slučaju, glede prve predmetne okolnosti, Sud ističe da Ustavni sud nije odlučio o neovisnosti KRS-a kada je proglasio neustavnost sastava tog tijela, kakav je bio u vrijeme imenovanja dvaju sudaca različitih od osobe FO u sastav suda koji je donio presudu protiv koje je sudu koji je uputio zahtjev podnesena žalba u kasacijskom postupku. To proglašenje neustavnosti ne može stoga, samo po sebi, dovesti u pitanje neovisnost tog tijela niti, prema tome, stvoriti kod osoba dvojbe glede neovisnosti tih sudaca u odnosu na vanjske čimbenike. Uostalom, sud koji je uputio zahtjev nije u tom smislu iznio nijedan konkretan element koji može potkrijepiti postojanje takvih dvojbi.

Isti se zaključak primjenjuje i u slučaju druge predmetne okolnosti. Naime, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da je KRS-u, kako je bio sastavljen nakon prestanka postojanja poljskog nedemokratskog režima, nedostajalo neovisnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast.

U tim se uvjetima na temelju tih dviju okolnosti ne može utvrditi povreda temeljnih pravila primjenjivih u području imenovanja sudaca. Stoga, budući da istaknute nepravilnosti ne dovode do stvarne opasnosti da izvršna vlast može izvršavati neutemeljenu diskrecijsku ovlast, čime dovodi u opasnost integritet ishoda postupka imenovanja sudaca, pravu Unije ne protivi se to da se kao zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud kvalificira sastav suda u kojem zasjedaju dotični suci.

³⁰ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud je nadležan tumačiti pravo Unije u pogledu njegove primjene u novoj državi članici isključivo od dana njezina pristupanja Uniji. U ovom slučaju, iako se tiče okolnosti nastalih prije pristupanja Poljske Uniji, upućeno pitanje odnosi se na situaciju koja nije proizvela sve svoje učinke prije tog dana jer je osoba FO, imenovana sućem prije pristupanja, trenutačno sudac i obnaša dužnosti koje odgovaraju tom statusu.

**Presuda od 8. studenoga 2022. (veliko vijeće), Deutsche Umwelthilfe
(Homologacija motornih vozila) (C-873/19, [EU:C:2022:857](#))**

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Aarhuška konvencija – Pristup pravosuđu – Članak 9. stavak 3. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. prvi stavak – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Udruga za zaštitu okoliša – Aktivna procesna legitimacija takve udruge pred nacionalnim sudom radi osporavanja EZ homologacije dodijeljene određenim vozilima – Uredba (EZ) br. 715/2007 – Članak 5. stavak 2. točka (a) – Motorna vozila – Dizelski motor – Emisije onečišćujućih tvari – Ventil za povrat ispušnih plinova (EGR ventil) – Smanjenje emisija dušikova oksida (NOx) ograničeno ‘temperaturnim okvirom’ – Poremećajni uređaj – Odobrenje za takav uređaj kada je potreba opravdana radi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog rada vozila – Razina tehničkog razvoja”

Volkswagen AG je proizvođač automobila koji je stavljao na tržište motorna vozila opremljena dizelskim motorom tipa EA 189 generacije Euro 5, koja raspolažu ventilom za povrat ispušnih plinova (u daljnjem tekstu: EGR ventil), jednom od tehnologija kojima se koriste proizvođači automobila kako bi kontrolirali i smanjili emisije dušikova oksida (NOx). Softver koji je upravljao sustavom povrata ispušnih plinova bio je programiran na takav način da je u uobičajenim uvjetima upotrebe stopa povrata ispušnih plinova bila smanjena. Tako dotična vozila nisu poštovala granične vrijednosti emisija NOx-a predviđene Uredbom br. 715/2007 o homologaciji tipa motornih vozila³¹.

U okviru postupka EZ homologacije jednog od modela tih vozila³², Kraftfahrt-Bundesamt (Savezni ured za motorna vozila, Njemačka, u daljnjem tekstu: KBA) zaključio je da predmetni softver predstavlja poremećajni uređaj³³ koji nije u skladu s navedenom uredbom³⁴.

Volkswagen je stoga ažurirao navedeni softver prilagodbom EGR ventila na način da je pročišćavanje ispušnih plinova bilo potpuno učinkovito samo ako je vanjska temperatura bila iznad 15 Celzijevih stupnjeva i ispod 33 Celzijeva stupnja (u daljnjem tekstu: temperaturni okvir). Odlukom od 20. lipnja 2016. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) KBA je dao odobrenje za predmetni softver.

Deutsche Umwelthilfe, udruga za zaštitu okoliša ovlaštena na podnošenje pravnih sredstava u skladu s njemačkim zakonodavstvom, podnijela je Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtu (Upravni sud u Schleswig-Holsteinu, Njemačka) tužbu za poništenje sporne odluke.

³¹ 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.)

³² U skladu s člankom 3. točkom 5. Direktive 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 (Okvirna direktiva) (SL 2007., L 263, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.), „EZ homologacija” znači postupak kojim država članica potvrđuje da tip vozila, sustava, sastavnog dijela ili zasebne tehničke jedinice udovoljava odgovarajućim zakonskim odredbama i tehničkim zahtjevima prava Unije.

³³ U smislu članka 3. točke 10. Uredbe br. 715/2007. Tom odredbom poremećajni uređaj definira se 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 emisije, pri čemu se smanjuje učinkovitost sustava za kontrolu emisije, u uvjetima koje je razumno očekivati da mogu nastupiti pri uobičajenom radu i upotrebi vozila”.

³⁴ Članak 5. Uredbe br. 715/2007

Taj sud ističe da na temelju njemačkog prava Deutsche Umwelthilfe nema aktivnu procesnu legitimaciju za osporavanje sporne odluke. Međutim, dvoji o tome može li ta udruga izvesti aktivnu procesnu legitimaciju izravno iz prava Unije. U slučaju potvrdnog odgovora dvoji o usklađenosti temperaturnog okvira s Uredbom br. 715/2007. Nakon što je utvrdio da je riječ o poremećajnom uređaju u smislu te uredbe, pita može li se predmetni softver odobriti na temelju iznimke od zabrane takvih uređaja predviđene u navedenoj uredbi³⁵ kojom se zahtijeva da „je potreba za uređajem opravdana radi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog djelovanja vozila”.

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio taj sud, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje o aktivnoj procesnoj legitimaciji udruge za zaštitu okoliša za osporavanje pred nacionalnim sudom upravne odluke kojom se dodjeljuje odobrenje koje može biti protivno pravu Unije, s obzirom na Aarhušku konvenciju³⁶ i na pravo na djelotvoran pravni lijek sadržano u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Također pojašnjava uvjete u kojima poremećajni uređaj može biti opravdan na temelju Uredbe br. 715/2007³⁷.

Ocjena Suda

Uvodno, Sud podsjeća na to da je prema članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije svaka stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela javnih vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

U tom pogledu Sud utvrđuje, kao prvo, da upravna odluka o EZ homologaciji koja može biti protivna Uredbi br. 715/2007 ulazi u materijalno područje primjene članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije jer ona čini akt tijela javne vlasti za koji se navodi da se protivi odredbama domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na okoliš. Naime, time što nastoji postići cilj jamstva visoke razine zaštite okoliša smanjenjem emisija NOx-a dizelskih motornih vozila, Uredba br. 715/2007 je dio „domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na okoliš” u smislu navedene odredbe. To utvrđenje ni na koji način nije dovedeno u pitanje okolnošću da je predmetna uredba donesena na temelju članka 95. UFEU-a (koji je postao članak 114. UFEU-a), a ne na temelju pravne osnove koja je posebna za okoliš jer u skladu s člankom 114. stavkom 3. UFEU-a Komisija u svojim prijedlozima mjera za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama predviđenima u području zaštite okoliša polazi od visoke razine zaštite, posebice vodeći računa o svakom novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama.

Kao drugo, Sud naglašava da udruga za zaštitu okoliša ovlaštena na podnošenje pravnih sredstava ulazi u područje primjene *ratione personae* članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije jer je ona dio javnosti obuhvaćene tom odredbom i udovoljava mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom.

Kao treće, kad je riječ o pojmu mjerila utvrđenom domaćim zakonodavstvom u smislu te odredbe, Sud pojašnjava da iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije proizlazi da države članice mogu, u okviru diskrecijske ovlasti koja im je u tom pogledu ostavljena, utvrđivati pravila postupovnog prava o

³⁵ Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

³⁶ Članak 9. stavak 3. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.; u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija)

³⁷ Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

pretpostavkama koje treba ispuniti kako bi se podnijela pravna sredstva iz te odredbe jer se takva mjerila odnose samo na određivanje kruga ovlaštenika prava na podnošenje pravnih sredstava. Iz toga slijedi da države članice ne mogu suziti materijalno područje primjene navedene odredbe isključivanjem iz predmeta pravnog sredstva određenih kategorija odredaba domaćeg prava koje se odnosi na okoliš. Usto države članice moraju poštovati pravo na djelotvoran pravni lijek sadržano u članku 47. Povelje pri utvrđivanju primjenjivih postupovnih pravila i ne mogu nametnuti mjerila koja su toliko stroga da bi organizacijama za zaštitu okoliša bilo nemoguće osporavati akte ili propuste na koje se odnosi Aarhuška konvencija³⁸. Sud iz toga zaključuje da se tumačenju članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje protivi to da takva udruga ne može osporavati odluku o dodjeli ili izmjeni EZ homologacije koja može biti protivna Uredbi br. 715/2007³⁹. Naime, to bi bilo neopravdano ograničenje prava na djelotvoran pravni lijek.

Slijedom toga je na sudu koji je uputio zahtjev da nacionalno postupovno pravo tumači u skladu s Aarhuškom konvencijom i pravom na djelotvoran pravni lijek utvrđenim pravom Unije kako bi se udruzi za zaštitu okoliša omogućilo da pred nacionalnim sudom osporava takvu odluku. Ako bi se usklađeno tumačenje u tom smislu moralo pokazati nemogućim i ako članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije nema izravan učinak, članak 47. Povelje pojedincima dodjeljuje pravo na koje se mogu pozvati kao takvo, tako da se na njega može pozvati kao na ograničenje ovlasti ocjene koja je u tom pogledu ostavljena državama članicama. U takvom je slučaju na nacionalnom sudu koji je uputio zahtjev da izuzme iz primjene nacionalne odredbe kojima se udruzi za zaštitu okoliša, poput Deutsche Umwelthilfe, oduzima svako pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odobrava ili mijenja EZ homologacija koja može biti protivna Uredbi br. 715/2007⁴⁰.

Naposljetku, Sud smatra da se uporaba poremećajnog uređaja može opravdati potrebom zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog rada vozila u smislu Uredbe br. 715/2007⁴¹ samo ako taj uređaj odgovara isključivo potrebi izbjegavanja neposrednih rizika za motor od oštećenja ili prometne nezgode – zbog neispravnog rada jednog od sastavnih dijelova sustava za povrat ispušnih plinova – koji su toliko ozbiljni da nastaje konkretna opasnost prilikom vožnje vozila opremljenog navedenim uređajem. Osim toga, potreba za takvim poremećajnim uređajem postoji samo kad u trenutku EZ homologacije tipa za taj uređaj ili vozilo koje je njime opremljeno nijedno drugo tehničko rješenje ne omogućuje izbjegavanje spomenutih rizika.

2. Načelo *ne bis in idem*

Presuda od 22. ožujka 2022. (veliko vijeće), bpost (C-117/20, [EU:C:2022:202](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Poštanske usluge – Tarifni sustav koji je usvojio pružatelj univerzalnih usluga – Novčana kazna koju je izreklo nacionalno regulatorno tijelo nadležno za poštanski sektor – Novčana kazna koju je izreklo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo ne bis in idem – Postojanje istog kažnjivog djela – Članak 52. stavak 1. – Ograničenja načela ne bis in idem – Kumulacija progona i sankcija – Uvjeti – Ostvarenje cilja u općem interesu – Proporcionalnost”

³⁸ Članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije

³⁹ Članak 5. stavak 2. Uredbe br. 715/2007

⁴⁰ Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

⁴¹ Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

Počevši od 2010. godine, etablirani pružatelj poštanskih usluga u Belgiji, društvo bpost SA, uspostavio je novi sustav određivanja tarifa.

Odlukom od 20. srpnja 2011. belgijsko regulatorno tijelo nadležno za poštanski sektor⁴² naložilo je društvu bpost plaćanje novčane kazne u iznosu od 2,3 milijuna eura zbog povrede primjenjivih sektorskih propisa jer se taj novi sustav navodno temeljio na neopravdano različitom postupanju prema posrednicima i izravnim klijentima.

Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) tu je odluku poništio jer predmetna tarifna praksa nije bila diskriminatorna. Ta je presuda, koja je postala pravomoćna, donesena nakon podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku povodom kojeg je donesena presuda Suda u predmetu bpost od 11. veljače 2015.⁴³.

U međuvremenu je belgijsko tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja odlukom od 10. prosinca 2012. utvrdilo da je društvo bpost zlouporabilo vladajući položaj, što je zabranjeno Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja⁴⁴ i člankom 102. UFEU-a. Tu je zlouporabu predstavljalo usvajanje i provedba novog sustava tarifa u razdoblju od siječnja 2010. do srpnja 2011. Stoga je belgijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje naložilo društvu bpost plaćanje novčane kazne u iznosu od 37 399 786 eura, izračunanu uzimajući u obzir novčanu kaznu koju je prethodno izreklo regulatorno tijelo nadležno za poštanski sektor.

Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) također je poništio tu odluku zbog njezine suprotnosti s načelom *ne bis in idem*. U tom pogledu navedeni je sud ocijenio da su se postupci koje su proveli regulatorno tijelo nadležno za poštanski sektor i tijelo nadležno za tržišno natjecanje odnosili na ista djela.

Međutim, Cour de cassation (Kasacijski sud, Belgija) ukinuo je tu presudu i vratio predmet couru d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu).

U okviru postupka nakon tog vraćanja, cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) odlučio je Sudu postaviti dva prethodna pitanja kojima se, u biti, želi saznati protivi li se načelu *ne bis in idem*, kako je ono utvrđeno u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), to da se pružatelju poštanskih usluga izrekne novčana kazna zbog povrede prava tržišnog natjecanja Unije kad je za ista djela protiv tog pružatelja, u vezi s povredom pravila poštanskog sektora, već donesena odluka koja je postala pravomoćna.

U odgovoru na ta pitanja Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, pojasnio opseg i ograničenja zaštite koju pruža načelo *ne bis in idem*, zajamčeno člankom 50. Povelje.

Ocjena Suda

Sud je najprije podsjetio na to da se načelom *ne bis in idem*, koje je utvrđeno u članku 50. Povelje, zabranjuje kumulacija progona i sankcija kaznene prirode u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe.

⁴² Odnosno Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (Belgijski institut za poštanske i telekomunikacijske usluge, Belgija)

⁴³ Presuda od 11. veljače 2015., *bpost* (C-340/13, [EU:C:2015:77](#))

⁴⁴ Loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (Zakon od 10. lipnja 2006. o zaštiti tržišnog natjecanja) (*Moniteur belge* od 29. lipnja 2006., str. 32755.), uređen Kraljevskom odlukom od 15. rujna 2006. (*Moniteur belge* od 29. rujna 2006., str. 50613.).

Budući da je kaznenu prirodu postupaka koje su protiv bpost pokrenuli belgijsko regulatorno tijelo nadležno za poštanski sektor i belgijsko tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja potvrdio sud koji je uputio zahtjev, Sud nadalje ističe da primjena načela *ne bis in idem* podliježe dvama uvjetima, odnosno, s jedne strane, postojanju prethodne pravomoćne odluke (uvjet „bis“) i, s druge strane, tomu da se prethodna odluka i naknadni progoni ili odluke odnose na ista djela (uvjet „idem“).

Budući da je odluka belgijskog regulatornog tijela nadležnog za poštanski sektor poništena presudom koja je postala pravomoćna, u skladu s kojom je društvo bpost bilo oslobođeno progona koji se protiv njega vodio na temelju propisa poštanskog sektora, razvidno je da je postupak koji je pokrenulo to tijelo okončan odlukom koja je postala pravomoćna, tako da je uvjet „bis“ u ovom slučaju ispunjen.

Kad je riječ o uvjetu „idem“, relevantan kriterij za ocjenu postojanja istog kažnjivog djela jest istovjetnost materijalnih činjenica, bez obzira na njihovu pravnu kvalifikaciju u nacionalnom pravu ili zaštićeni pravni interes. U tom pogledu, istovjetnost materijalnih činjenica tumači se kao skup konkretnih okolnosti koje proizlaze iz događaja koji su u biti isti, s obzirom na to da podrazumijevaju istog autora i koji su međusobno neodvojivo povezani u vremenu i prostoru.

Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi jesu li istovjetne činjenice koje su bile predmet dvaju postupaka pokrenutih protiv društva bpost na temelju sektorskih propisa i prava tržišnog natjecanja. U tom bi slučaju kumulacija dvaju postupaka provedenih protiv društva bpost predstavljala ograničenje načela *ne bis in idem*, zajamčenog člankom 50. Povelje.

Takvo ograničenje načela *ne bis in idem* ipak se može opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje. U skladu s tom odredbom, svako ograničenje ostvarivanja prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati njihovu bit. Usto, navedenom se odredbom pojašnjava da se, u skladu s načelom proporcionalnosti, ograničenja navedenih prava i sloboda mogu izvršiti samo ako su nužna i uistinu odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih.

U tom je pogledu Sud istaknuo da mogućnost, predviđena zakonom, da se kumuliraju progoni koje vode dva različita nacionalna tijela i sankcije koje ona izriču poštuje bitan sadržaj članka 50. Povelje, pod uvjetom da se na temelju nacionalnog propisa ne omogućuje progon i sankcioniranje istih djela po osnovi iste povrede ili radi postizanja istog cilja, nego se samo predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija na temelju različitih propisa.

Kad je riječ o pitanju može li takva kumulacija odgovarati cilju u općem interesu koji priznaje Unija, Sud utvrđuje da dva propisa na temelju kojih su protiv društva bpost vođeni postupci imaju legitimne ciljeve koji su različiti. Naime, dok je cilj sektorskih poštanskih propisa liberalizacija unutarnjeg tržišta poštanskih usluga, pravila o zaštiti tržišnog natjecanja imaju za cilj zajamčiti neometano tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Stoga je legitimno da država članica, kako bi osigurala nastavak postupka liberalizacije unutarnjeg tržišta poštanskih usluga i istodobno osigurala njegovo uredno funkcioniranje, kažnjava povrede prema sektorskim propisima čiji je cilj liberalizacija dotičnog tržišta i prema nacionalnim pravilima i pravilima Unije o tržišnom natjecanju.

Kad je riječ o načelu proporcionalnosti, njime se zahtijeva da se kumulacijom progona i sankcija predviđenom nacionalnim propisom ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje legitimnih ciljeva tih propisa, pod uvjetom da, kada postoji izbor među više prikladnih mjera, treba odabrati manje ograničavajuću mjeru, a time uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne postavljenim ciljevima.

U tom pogledu Sud naglašava da se činjenica da dva postupka imaju različite ciljeve u općem interesu, koje je legitimno kumulativno zaštititi, može uzeti u obzir u okviru analize proporcionalnosti kumulacije progona i sankcija, kao čimbenik koji opravdava tu kumulaciju, pod uvjetom da su ti postupci komplementarni i da se dodatni teret koji predstavlja navedena kumulacija može opravdati dvama ciljevima koji se nastoje ostvariti.

Kad je riječ o krajnjoj nužnosti takve kumulacije progona i sankcija, valja ocijeniti jesu li optužbe koje za dotične osobe proizlaze iz navedene kumulacije ograničene na ono što je krajnje nužno i odgovara li težina svih izrečenih sankcija težini počinjenih povreda. U tu svrhu valja ispitati postoje li jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi na koja se djela i propuste može odnositi kumulacija progona i sankcija, kao i koordinacija između dvaju nadležnih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju te je li težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela.

Stoga je eventualno opravdanje kumulacije sankcija ograničeno uvjetima kojima se, kada su ispunjeni, među ostalim, nastoji ograničiti, a da se pritom ne dovede u pitanje postojanje uvjeta „bis” kao takvog, različita funkcionalna priroda predmetnih postupaka i stoga stvaran učinak koji za dotične osobe proizlazi iz činjenice da su ti postupci, koji se vode protiv njih, kumulirani.

Presuda od 22. ožujka 2022. (veliko vijeće), Nordzucker i dr. (C-151/20, [EU:C:2022:203](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Članak 101. UFEU-a – Dva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje koja progone zabranjeni sporazum – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo ne bis in idem – Postojanje istog kažnjivog djela – Članak 52. stavak 1. – Ograničenja načela ne bis in idem – Uvjeti – Ostvarivanje cilja u općem interesu – Proporcionalnost”

Društva Nordzucker AG i Südzucker AG dva su njemačka proizvođača šećera koja, zajedno s trećim velikim proizvođačem, dominiraju na tržištu šećera u Njemačkoj. To je tržište tradicionalno bilo podijeljeno na tri ključna zemljopisna područja, a na svakom od njih dominirao je jedan od tih triju velikih proizvođača.

Društvo Agrana Zucker GmbH (u daljnjem tekstu: društvo Agrana), koje je društvo kći društva Südzucker, glavni je proizvođač šećera u Austriji.

Najkasnije od 2004. društva Nordzucker i Südzucker dogovorila su se da si neće međusobno konkurirati ulazeći jedno drugomu na tradicionalna ključna prodajna područja. U tom je kontekstu početkom 2006. direktor prodaje društva Südzucker nazvao direktora prodaje društva Nordzucker kako bi se požalio na isporuke šećera na austrijskom tržištu slovačkog društva kćeri društva Nordzucker, pri čemu je nagovijestio moguće posljedice tih isporuka za njemačko tržište šećera (u daljnjem tekstu: telefonski razgovor iz 2006.).

Nakon toga, kako bi mu se odobrilo sudjelovanje u nacionalnim pokajničkim programima, društvo Nordzucker obavijestilo je Bundeskartellamt (Savezno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, Njemačka) i Bundeswettbewerbsbehörde (Savezno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, Austrija) o svojem sudjelovanju u zabranjenom sporazumu na njemačkom i austrijskom tržištu šećera. Ta su dva tijela istodobno pokrenula istražne postupke.

Njemačko tijelo nadležno za tržišno natjecanje odlukom iz 2014., koja je postala pravomoćna, utvrdilo je da su društva Nordzucker, Südzucker i treći njemački proizvođač sudjelovanjem u zabranjenom sporazumu povrijedili članak 101. UFEU-a i odgovarajuće odredbe njemačkog prava te je, među ostalim, društvu Südzucker izreklo novčanu kaznu od 195 500 000 eura. U toj se odluci također prenio sadržaj telefonskog razgovora iz 2006. koji se odnosio na austrijsko tržište šećera.

Suprotno tomu, zahtjev austrijskog tijela nadležnog za tržišno natjecanje kojim se traži, s jedne strane, utvrđenje da su društva Nordzucker, Südzucker i Agrana povrijedila članak 101. UFEU-a i odgovarajuće odredbe austrijskog prava i, s druge strane, izricanje dviju novčanih kazni društvu Südzucker, od kojih bi za jednu bilo solidarno odgovorno s društvom Agrana, odbio je Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija).

Austrijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje podnijelo je žalbu protiv te odluke Oberster Gerichtshofu (Vrhovni sud, Austrija), sudu koji je uputio zahtjev. U tom kontekstu taj sud pita zabranjuje li mu se načelom *ne bis in idem*, utvrđenim u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) da uzme u obzir telefonski razgovor iz 2006. u postupku koji se pred njim vodi, s obzirom na to da je taj razgovor izričito naveden u odluci njemačkog tijela nadležnog za tržišno natjecanje iz 2014. Usto, taj sud pita primjenjuje li se, s obzirom na sudsku praksu Suda, načelo *ne bis in idem* u postupku utvrđivanja povrede koji ne dovodi do izricanja novčane kazne zbog sudjelovanja poduzetnika u nacionalnom pokajničkom programu.

U odgovoru na ta pitanja Sud, zasjedajući u velikom vijeću, pojašnjava primjenu načela *ne bis in idem* u okviru usporednih ili uzastopnih postupaka u pravu tržišnog natjecanja koji se odnose na isto protutržišno postupanje u više država članica.

Ocjena Suda

Sud je najprije podsjetio na to da se načelom *ne bis in idem*, koje je utvrđeno u članku 50. Povelje, zabranjuje kumulacija progona i sankcija kaznene prirode u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe.

U području tržišnog natjecanja to načelo zabranjuje, konkretnije, da se određenog poduzetnika osudi ili progoni još jednom zbog protutržišnog postupanja zbog kojeg je već bio sankcioniran ili za koje nije utvrđena njegova odgovornost ranijom odlukom koju nije moguće pobijati. Stoga za primjenu načela *ne bis in idem* u okviru postupaka obuhvaćenih pravom tržišnog natjecanja vrijede dva uvjeta, odnosno, s jedne strane, postojanje prethodne pravomoćne odluke (uvjet „bis”) i, s druge strane, to da se ranija odluka i naknadni progoni ili odluke odnose na ista djela (uvjet „idem”).

Budući da odluka njemačkog tijela nadležnog za tržišno natjecanje iz 2014. predstavlja raniju pravomoćnu odluku koja je donesena nakon ocjene merituma predmeta, uvjet „bis” ispunjen je kad je riječ o postupku koji je provelo austrijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje.

Kad je riječ o uvjetu „idem”, mjerodavan kriterij za ocjenjivanje postojanja istog kažnjivog djela jest kriterij istovjetnosti materijalnih činjenica, bez obzira na njihovu pravnu kvalifikaciju u nacionalnom pravu ili zaštićeni pravni interes. Istovjetnost protutržišnih postupanja treba ispitati s obzirom na područje i tržište predmetnih proizvoda i prema razdoblju tijekom kojeg je to postupanje imalo za cilj ili učinak spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje.

Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi, na temelju ocjene svih relevantnih okolnosti, je li odlukom njemačkog tijela nadležnog za tržišno natjecanje iz 2014. utvrđeno i sankcionirano postojanje zabranjenog sporazuma o kojem je riječ zbog njegova protutržišnog cilja ili učinka ne samo na njemačkom nego i na austrijskom državnom području. Kad bi to bio slučaj, drugi progoni i, ako je primjenjivo, druge sankcije za povredu članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi austrijskog prava, zbog postojanja zabranjenog sporazuma na austrijskom državnom području, predstavljali bi ograničenje temeljnog prava zajamčenog člankom 50. Povelje.

Osim toga, takvo ograničenje ne može se opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje. Ta odredba predviđa, među ostalim, da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora zaista odgovarati ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

Točno je da se u dijelu u kojem se zabranom zabranjenih sporazuma iz članka 101. UFEU-a nastoji ostvariti cilj u općem interesu, odnosno osigurati da tržišno natjecanje ne bude narušeno na unutarnjem tržištu, ograničenje načela *ne bis in idem* zajamčenog člankom 50. Povelje, koje proizlazi iz kumuliranja progona i sankcija kaznene prirode dvaju tijela nadležnih za tržišno natjecanje, može opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje ako se tim progonima i sankcijama nastoje postići komplementarni ciljevi čiji su predmet eventualno različiti aspekti istog konkretnog protupravnog postupanja. Međutim, u slučaju da dva nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje progone i sankcioniraju ista djela kako bi osigurala poštovanje zabrane zabranjenih sporazuma na temelju

članka 101. UFEU-a i odgovarajućih odredbi svojeg nacionalnog prava kojima se zabranjuju zabranjeni sporazumi koji mogu utjecati na trgovinu među državama članicama u smislu članka 101. UFEU-a, ta dva tijela nastoje ostvariti isti cilj, a to je osigurati da se ne naruši tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Takvo kumuliranje progona i sankcija ne odgovara cilju u općem interesu koji priznaje Unija, tako da se ni to kumuliranje ne može opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje.

Kad je riječ o postupku koji je austrijsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje vodilo u pogledu društva Nordzucker, Sud naposljetku potvrđuje da se na takav postupak provedbe prava tržišnog natjecanja, u kojem se zbog sudjelovanja društva Nordzucker u nacionalnom pokajničkom programu može samo utvrditi povreda tog prava, također može primijeniti načelo *ne bis in idem*.

Naime, svrha načela *ne bis in idem*, kao nužne posljedice načela *res judicata*, jest zajamčiti pravnu sigurnost i pravičnost, pri čemu se osigurava da, nakon što je nekoj pravnoj ili fizičkoj osobi suđeno te je eventualno osuđena, ona može biti sigurna da je se više neće progoniti za isto kažnjivo djelo. Iz toga slijedi da pokretanje kaznenog progona kao takvo može biti obuhvaćeno područjem primjene načela *ne bis in idem* neovisno o tome hoće li taj progon stvarno dovesti do izricanja sankcije.

Presuda od 28. listopada 2022. (veliko vijeće), Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i ne bis in idem) (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma – Članak 54. – Načelo ne bis in idem – Sporazum o izručenju između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država – Izručenje državljanina treće države Sjedinjenim Američkim Državama na temelju bilateralnog ugovora koji je sklopila država članica – Državljanin koji je pravomoćno osuđen za ista djela te je u potpunosti izdržao svoju kaznu u drugoj državi članici”

Srpski državljanin HF zadržan je u siječnju 2022. u pritvoru u Njemačkoj na temelju crvene tjevalice koju je objavila Međunarodna organizacija kriminalističke policije (Interpol) na zahtjev tijela Sjedinjenih Američkih Država. Ta tijela traže izručenje osobe HF radi kaznenog progona zbog kaznenih djela koja obuhvaćaju dogovaranje radi sudjelovanja u korumpiranim zločinačkim udruženjima s ciljem počinjenja bankovnih prijevara i prijevara pomoću telekomunikacijskih uređaja, počinjenih između rujna 2008. i prosinca 2013. HF je prilikom uhićenja izjavio da boravi u Sloveniji te je, među ostalim, predočio slovensku dozvolu boravka koja je istekla u studenome 2019.

Zainteresirana je osoba u pogledu kaznenih djela počinjenih do lipnja 2010. već bila osuđena u Sloveniji presudom koja je postala pravomoćna 2012. za ista djela kao što su ona navedena u zahtjevu za izručenje. Usto, ona je već u potpunosti izdržala svoju kaznu.

Stoga je Oberlandesgericht München (Visoki zemaljski sud u Münchenu, Njemačka), pozvan odlučiti o zahtjevu za izručenje osobe HF, odlučio postaviti pitanje Sudu o tome nalaže li mu načelo *ne bis in idem* da odbije to izručenje za kaznena djela povodom kojih je već pravomoćno okončan sudski postupak u Sloveniji. Tim se načelom, koje je zajamčeno člankom 54. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (u daljnjem tekstu: CISA)⁴⁵ i člankom 50. Povelje Europske unije o

⁴⁵ Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12. i ispravak SL 2018., L 41, str. 15.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013.

temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), zabranjuje, među ostalim, da se protiv osobe protiv koje je u državi članici sudski postupak već pravomoćno okončan vodi novi postupak u drugoj državi članici za isto kazneno djelo. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev također pita može li Ugovor o izručenju između Njemačke i Sjedinjenih Američkih Država⁴⁶ utjecati na primjenu načela *ne bis in idem* u glavnom postupku, s obzirom na to da se njime dopušta odbijanje izručenja zbog tog načela samo u slučaju osude u državi kojoj se podnosi zahtjev (u ovom slučaju Njemačkoj).

Svojom presudom, donesenom u okviru hitnog prethodnog postupka, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presuđuje da se članku 54. CISA-e, u vezi s člankom 50. Povelje, protivi to da tijela države članice izruče državljanina treće države u drugu treću državu ako je taj državljanin pravomoćno osuđen u drugoj državi članici za ista djela kao što su ona navedena u zahtjevu za izručenje te je izdržao kaznu koja mu je ondje izrečena. Nebitna je u tom pogledu činjenica da se zahtjev za izručenje temelji na bilateralnom ugovoru o izručenju kojim se doseg načela *ne bis in idem* ograničava na presude donesene u državi članici kojoj je podnesen zahtjev za izručenje.

Ocjena Suda

Kao prvo, kad je riječ o pitanju uključuje li pojam „osoba” iz članka 54. CISA-e državljanina treće zemlje, Sud najprije ističe da se tim člankom jamči zaštita načela *ne bis in idem* kad je država članica protiv osobe pravomoćno okončala sudski postupak. Tako se tekstom te odredbe ne utvrđuje uvjet koji se odnosi na posjedovanje državljanstva države članice. Nadalje, kontekst tog članka podupire takvo tumačenje. Naime, ni člankom 50. Povelje⁴⁷, s obzirom na koji treba tumačiti članak 54. CISA-e, ne uspostavlja se veza sa svojstvom građanina Unije. Naposljetku, zadanim ciljevima te odredbe, odnosno, među ostalim, da se zajamči pravna sigurnost na način da se poštuju odluke javnih tijela koje su postale pravomoćne kao i pravičnost, potvrđuje se tumačenje prema kojem primjena te odredbe nije ograničena samo na državljane države članice. Sud u tom pogledu također naglašava da iz članka 54. CISA-e nipošto ne proizlazi da je ostvarivanje temeljnog prava koje je njime predviđeno ovisi, kad je riječ o državljanima trećih država, o poštovanju uvjeta koji se odnose na zakonitost njihova boravka ili ostvarivanju prava na slobodno kretanje unutar schengenskog područja. U predmetu poput onoga u glavnom postupku treba smatrati da je dotična osoba, dakle, obuhvaćena područjem primjene članka 54. CISA-e, neovisno o zakonitosti njezina boravka.

Kao drugo, Sud utvrđuje da se Sporazum o izručenju između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država (u daljnjem tekstu: Sporazum između EU-a i SAD-a)⁴⁸, koji je mjerodavan za postojeće odnose između država članica i te treće zemlje u području izručenja, primjenjuje na glavni postupak, s obzirom na to da je zahtjev za izručenje podnesen na temelju Ugovora o izručenju između Njemačke i SAD-a nakon stupanja na snagu tog Sporazuma između EU-a i SAD-a. Iako je točno da se potonjim sporazumom izričito ne predviđa da država članica primjenom načela *ne bis in idem* može odbiti izručenje koje su zatražile Sjedinjene Američke Države, njegov članak 17. stavak 2.⁴⁹, kojim se u načelu

⁴⁶ Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (Ugovor o izručenju između Savezne Republike Njemačke i Sjedinjenih Američkih Država) od 20. lipnja 1978. (BGBl. 1980. II, str. 647., u daljnjem tekstu: Ugovor o izručenju između Njemačke i SAD-a)

⁴⁷ Tim se člankom 50. Povelje određuje da se „[n]ikome” 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.

⁴⁸ Sporazum o izručenju između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država od 25. lipnja 2003. (SL 2003., L 181, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 10.)

⁴⁹ Člankom 17. Sporazuma između EU-a i SAD-a, naslovljenim „[n]eodstupanje”, u stavku 2. propisuje se da „[k]ada ustavna načela države kojoj je zahtjev podnesen ili [obvezujuće] pravomoćne sudske odluke [...] mogu predstavljati prepreku ispunjenju [...] obveza izručenja [države kojoj je zahtjev podnesen], a rješenje tog pitanja nije predviđeno u ovom Sporazumu ili mjerodavnom bilateralnom ugovoru, održavaju [...] savjetovanja između države kojoj je zahtjev podnesen i države koja podnosi zahtjev”.

dopušta da država članica zabrani izručenje osoba protiv kojih je već pravomoćno okončan sudski postupak za isto kazneno djelo kao što je to ono iz zahtjeva za izručenje, ipak predstavlja samostalnu i podrednu pravnu osnovu za primjenu tog načela ako se na temelju primjenjivog bilateralnog ugovora ne može riješiti to pitanje. Doista, na prvi se pogled Ugovorom o izručenju između Njemačke i SAD-a uređuje pitanje istaknuto u glavnom postupku, s obzirom na to da se njime ne predviđa mogućnost odbijanja izručenja ako su protiv tražene osobe nadležna tijela države koja nije država kojoj je podnesen zahtjev za izručenje pravomoćno okončala sudski postupak za kazneno djelo iz zahtjeva za izručenje⁵⁰. Sud u tom pogledu ipak navodi da je, kao što to nalaže načelo nadređenosti, na sudu koji je uputio zahtjev da u glavnom postupku osigura puni učinak članka 54. CISA-a i članka 50. Povelje tako da po službenoj dužnosti izuzme iz primjene svaku odredbu Ugovora o izručenju između Njemačke i SAD-a koja nije spojiva s načelom *ne bis in idem*, zajamčenim tim člancima. Ako se odredbe Ugovora o izručenju između Njemačke i SAD-a o primjeni načela *ne bis in idem* izuzmu iz primjene jer su protivne pravu Unije, tim se ugovorom više ne omogućuje rješavanje pitanja izručenja koje se pojavilo u glavnom postupku, tako da se primjena tog načela može temeljiti na samostalnoj i podrednoj pravnoj osnovi članka 17. stavka 2. Sporazuma između EU-a i SAD-a.

Naposljetku, iako sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se članak 351. prvi stavak UFEU-a⁵¹ *a priori* ne primjenjuje na glavni postupak, s obzirom na datum sklapanja Ugovora o izručenju između Njemačke i SAD-a, on pita treba li tu odredbu tumačiti široko, na način da se odnosi i na sporazume koje je sklopila država članica nakon 1. siječnja 1958. ili dana njezina pristupanja, ali prije datuma na koji je Unija postala nadležna u području na koje se odnose te konvencije. U tom pogledu Sud pojašnjava, podsjećajući osobito na to da iznimke treba tumačiti usko kako opća pravila ne bi bila lišena svoje biti, da tu odredbu o odstupanju treba tumačiti na način da se odnosi samo na konvencije sklopljene prije 1. siječnja 1958. odnosno, za države pristupnice, prije dana njihova pristupanja, tako da ona nije primjenjiva na Ugovor o izručenju između Njemačke i SAD-a.

⁵⁰ Na temelju članka 8. tog Ugovora o izručenju između Njemačke i SAD-a izručenje se ne odobrava ako su nadležna tijela države kojoj je podnesen zahtjev već pravomoćno oslobodila ili osudila traženu osobu za kazneno djelo zbog kojeg se izručenje traži. Međutim, ta odredba ne predviđa takvu mogućnost ako postoji pravomoćna presuda donesena u drugoj državi.

⁵¹ U skladu s tom odredbom, „[o]dredbe Ugovorâ ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958. ili, za države pristupnice, prije dana njihova pristupanja, a koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane.”

3. Sloboda izražavanja i pravo na informiranje⁵²

Presuda od 26. travnja 2022. (veliko vijeće), Poljska/Parlament i Vijeće (C-401/19, [EU:C:2022:297](#))

„Tužba za poništenje – Direktiva (EU) 2019/790 – Članak 17. stavak 4. točke (b) i (c) in fine – Članak 11. i članak 17. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda izražavanja i informiranja – Zaštita intelektualnog vlasništva – Obveze naložene pružateljima usluge dijeljenja sadržaja putem interneta – Automatska prethodna provjera (filtriranje) sadržaja koje objavljuju korisnici”

Direktivom 2019/790 o autorskom pravu i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu⁵³ uspostavljen je novi poseban mehanizam odgovornosti za pružatelje usluge dijeljenja sadržaja putem interneta (u daljnjem tekstu: pružatelji usluga). Članak 17. te direktive uspostavlja načelo prema kojem su pružatelji usluga izravno odgovorni kada korisnici njihovih usluga nezakonito učitavaju djela i druge predmete zaštite. Međutim, dotični pružatelji usluga mogu biti oslobođeni od te odgovornosti. U tu svrhu države članice dužne su, u skladu s odredbama tog članka⁵⁴, aktivno nadzirati sadržaje koje učitavaju korisnici kako bi spriječile dostupnost predmeta zaštite koje nositelji prava ne žele učiniti dostupnima na tim servisima.

Republika Poljska podnijela je tužbu kojom se najprije traži poništenje članka 17. stavka 4. točke (b) i točke (c) *in fine* Direktive 2019/790, i podredno, poništenje tog članka u cijelosti. Ona u biti tvrdi da te odredbe pružateljima usluga nalažu da informatičkim alatima za automatsko filtriranje provedu preventivno praćenje svih sadržaja koje njihovi korisnici žele objaviti a da se pritom njima ne predviđaju jamstva kojima se osigurava poštovanje prava na slobodu izražavanja i informiranja⁵⁵.

Odlučujući u velikom vijeću, Sud prvi put odlučuje o tumačenju Direktive 2019/790. Sud odbija tužbu Poljske i presuđuje da je obveza pružatelja usluga predviđena tom direktivom, koja uključuje prethodnu automatsku provjeru sadržaja koje korisnici objavljuju, popraćena odgovarajućim prikladnim jamstvima za osiguranje poštovanja njihova prava na slobodu izražavanja i informiranja, te pravedne ravnoteže između njega i prava intelektualnog vlasništva.

Ocjena Suda

Sud najprije ispituje dopuštenost tužbe i utvrđuje da se točka (b) i točka (c) *in fine* članka 17. stavka 4. Direktive 2019/790 ne mogu odvojiti od ostatka tog članka i da je stoga nedopušten zahtjev za poništenje samo tih odredbi. Naime, člankom 17. uspostavlja se, u odnosu na pružatelje usluga, novi sustav odgovornosti, čije različite odredbe čine cjelinu i čiji je cilj uspostaviti ravnotežu između prava i interesa tih pružatelja usluga, korisnikâ njihovih usluga i nositeljâ prava. Slijedom toga, takvim djelomičnim poništenjem izmijenila bi se bit navedenog članka.

Nadalje, u pogledu merituma, Sud ispituje jedini tužbeni razlog koji je istaknula Poljska, a koji se temelji na ograničenju ostvarivanja prava na slobodu izražavanja i informiranja, koje proizlazi iz

⁵² U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 15. ožujka 2022., *Autorité des marchés financiers* (C-302/20, [EU:C:2022:190](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu XIII.4. „Otkrivanje povlaštenih informacija u financijskom sektoru”.

⁵³ Direktiva (EU) 2019/790 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o autorskom pravu i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu i izmjeni direktiva 96/9/EZ i 2001/29/EZ (SL 2019., L 130, str. 92. i ispravak SL 2019., L 134, str. 25.)

⁵⁴ Vidjeti članak 17. stavak 4. točku (b) i točku (c) *in fine* Direktive 2019/790.

⁵⁵ Kako je zajamčena člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

sustava odgovornosti uvedenog člankom 17. Direktive 2019/790. Sud najprije podsjeća na to da je dijeljenje informacija na internetu preko platformi za dijeljenje sadržaja putem interneta obuhvaćeno primjenom članka 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članka 11. Povelje. Utvrđuje da ti pružatelji usluga, kako bi se izbjeglo da ih se smatra odgovornima kada korisnici učitavaju nezakonite sadržaje na njihove platforme za koje pružatelji usluga nemaju odobrenje nositelja prava, moraju dokazati da ispunjavaju sve uvjete za izuzeće predviđene u članku 17. stavku 4. točkama (a), (b) i (c) Direktive 2019/790, odnosno da su:

- uložili najbolje napore kako bi dobili odobrenje (točka (a)); i
- djelovali žurno kako bi na svojim platformama okončali konkretne povrede autorskog prava nakon što je do tih povreda došlo i nakon što su ih o njima dovoljno obrazloženo obavijestili nositelji prava (točka (c)); i
- uložili, nakon primitka takve obavijesti ili kada su im nositelji prava pružili relevantne i potrebne informacije prije nastanka povrede autorskog prava, „sve u svojoj moći [najbolje napore], u skladu s visokim sektorskim standardima profesionalne pažnje” (točke (b) i (c)) kako bi se izbjeglo da do tih povreda dođe ili da se one ponove.

Potonje obveze stoga *de facto* nalažu tim pružateljima usluga da izvrše prethodnu provjeru sadržaja koje korisnici žele učitati na njihove platforme, pod uvjetom da su od nositelja prava primili informacije ili obavijesti predviđene člankom 17. stavkom 4. točkama (b) i (c) te direktive. U tu su svrhu pružatelji usluga primorani koristiti se alatima za automatsko prepoznavanje i filtriranje. Međutim, takva provjera i takvo prethodno filtriranje mogu ograničiti važno sredstvo širenja sadržaja putem interneta i tako predstavljati ograničenje prava na slobodu izražavanja i informiranja, zajamčenog člankom 11. Povelje. Usto, to se ograničenje može pripisati zakonodavcu Unije jer je ono izravna posljedica navedenog posebnog sustava odgovornosti. Stoga Sud zaključuje da taj sustav ograničava ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i informiranja dotičnih korisnika.

Naposljetku, kad je riječ o tome je li ograničenje o kojem je riječ opravdano s obzirom na članak 52. stavak 1. Povelje, Sud ističe, s jedne strane, da je to ograničenje predviđeno zakonom, s obzirom na to da proizlazi iz obveza naloženih pružateljima tih usluga odredbom akta Unije, odnosno člankom 17. stavkom 4. točkom (b) i točkom (c) *in fine* Direktive 2019/790, te poštuje bit prava na slobodu izražavanja i informiranja korisnikâ interneta. S druge strane, u okviru kontrole proporcionalnosti, Sud utvrđuje da navedeno ograničenje odgovara potrebi zaštite intelektualnog vlasništva zajamčenoj u članku 17. stavku 2. Povelje, da je nužno za ispunjenje te potrebe i da obveze naložene pružateljima usluga ne ograničavaju neproporcionalno pravo na slobodu izražavanja i informiranja korisnikâ.

Naime, kao prvo, zakonodavac Unije postavio je jasno i precizno ograničenje mjera koje se mogu donijeti pri provedbi tih obveza, isključujući osobito mjere kojima se filtrira i onemogućuje zakonit sadržaj prilikom učitavanja. Kao drugo, Direktivom 2019/790 nalaže se državama članicama da vode računa o tome da se korisnicima omogući učitavanje i stavljanje na raspolaganje sadržaja koji oni stvore u posebne svrhe citiranja, kritike, osvrta, karikature, parodije ili pastiša. Usto, pružatelji usluga dužni su obavijestiti korisnike o mogućnosti korištenja djela i drugih predmeta zaštite na temelju iznimaka ili ograničenja autorskog prava i srodnih prava predviđenih pravom Unije⁵⁶. Kao treće, odgovornost pružatelja usluga može se utvrditi samo pod uvjetom da im dotični nositelji prava daju relevantne i potrebne informacije o sadržajima o kojima je riječ. Kao četvrto, članak 17. te direktive, čija primjena ne dovodi ni do kakve opće obveze praćenja, podrazumijeva da se pružatelje usluga ne može obvezati da spriječe učitavanje i stavljanje na raspolaganje javnosti sadržaja čije bi utvrđenje

⁵⁶ Članak 17. stavci 7. i 9. Direktive 2019/790

protuzakonnosti od njih zahtijevalo autonomnu ocjenu sadržaja⁵⁷. U tom pogledu, moguće je da se pristup neovlaštenom sadržaju može izbjeći samo na temelju obavijesti nositelja prava. Kao peto, Direktivom 2019/790 uvodi se više postupovnih jamstava, među ostalim, mogućnost podnošenja pritužbe za korisnike ako smatraju da je pristup sadržaju koji su učitali neopravdano onemogućen te pristup izvansudskim mehanizmima pravne zaštite i učinkovitim pravnim sredstvima pred sudom⁵⁸. Kao šesto, tom se direktivom Europsku komisiju obvezuje da organizira dijaloge s dionicima s ciljem raspravljanja o najboljim praksama za suradnju između pružatelja usluga i nositelja prava kao i da izda smjernice o primjeni tog sustava⁵⁹.

Stoga Sud zaključuje da je zakonodavac Unije obvezu pružatelja usluga da provjeravaju sadržaje koje korisnici žele učitati na njihove platforme prije njihova stavljanja na raspolaganje javnosti, koja proizlazi iz posebnog sustava odgovornosti uspostavljenog člankom 17. stavkom 4. Direktive 2019/790, popratio prikladnim jamstvima kako bi osigurao poštovanje prava na slobodu izražavanja i informiranja korisnikâ, te pravedne ravnoteže između tog prava, s jedne strane, i prava intelektualnog vlasništva, s druge strane. Na državama članicama je da osiguraju da se prilikom prenošenja članka 17. te direktive oslone na tumačenje te odredbe koje omogućuje osiguravanje pravedne ravnoteže između različitih temeljnih prava zaštićenih Poveljom. Nadalje, prilikom provedbe mjera za prenošenje tog članka na tijelima i sudovima država članica je ne samo da tumače svoje nacionalno pravo na način koji je u skladu s tim člankom nego i da paze na to da se ne oslone na njegovo tumačenje koje bi bilo u sukobu s navedenim temeljnim pravima ili drugim općim načelima prava Unije kao što je načelo proporcionalnosti.

⁵⁷ Članak 17. stavak 8. Direktive 2019/790

⁵⁸ Članak 17. stavak 9. prvi i drugi podstavak Direktive 2019/790

⁵⁹ Članak 17. stavak 10. Direktive 2019/790

4. Zaštita osobnih podataka

a. Čuvanje osobnih podataka

Presuda od 5. travnja 2022. (veliko vijeće), Commissioner of An Garda Síochána i dr. (C-140/20, [EU:C:2022:258](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka u sektoru elektroničke komunikacije – Povjerljivost komunikacija – Pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga – Opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji – Pristup zadržanim podacima – Naknadni sudski nadzor – Direktiva 2002/58/EZ – Članak 15. stavak 1. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8. i 11. i članak 52. stavak 1. – Mogućnost nacionalnog suda da vremenski ograniči utvrđenje nevaljanosti nacionalnog zakonodavstva neusklađenog s pravom Unije – Isključenost”

Sud je posljednjih godina u određenom broju presuda odlučivao o zadržavanju osobnih podataka i pristupu tim podacima u području elektroničkih komunikacija⁶⁰.

Konkretno, dvama presudama donesenima u velikom vijeću 6. listopada 2020.⁶¹ Sud je potvrdio svoju sudsku praksu proizašlu iz presude Tele2 Sverige o neproporcionalnosti općeg i neselektivnog zadržavanja podataka o prometu i lokaciji. Pojasnio je i, među ostalim, opseg ovlasti koje se Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama priznaju državama članicama u području zadržavanja takvih podataka u svrhe zaštite nacionalne sigurnosti i borbe protiv kaznenih djela.

U ovom predmetu zahtjev za prethodnu odluku podnio je Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) u okviru građanskog postupka koji je pokrenula osoba osuđena na doživotni zatvor za ubojstvo počinjeno u Irskoj. Ta je osoba osporavala usklađenost s pravom Unije određenih odredbi nacionalnog zakona o zadržavanju podataka dobivenih u vezi s elektroničkim komunikacijama⁶². Na temelju tog zakona⁶³

⁶⁰ Tako je u presudi od 8. travnja 2014., *Digital Rights Ireland i dr.* (C-293/12 i C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), Sud proglasio nevaljanom Direktivu 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL 2006., L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.) jer zadiranje u prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka, priznata Poveljom o temeljnim pravima Europske unije (u daljnjem tekstu: Povelja), koje sadržava opću obvezu zadržavanja podataka o prometu i lokaciji predviđenu tom direktivom, nije bilo ograničeno na ono što je strogo nužno. Potom je u presudi od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), Sud presudio da se članku 15. stavku 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. te ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.) protiv nacionalni propis kojim se u svrhe borbe protiv kaznenih djela predviđa opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. Naposljetku, u presudi od 2. listopada 2018., *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), Sud je taj isti članak 15. stavak 1. tumačio u predmetu koji se odnosi na prava javnih tijela na pristup podacima o građanskom identitetu korisnikâ sredstava elektroničke komunikacije.

⁶¹ Presude od 6. listopada 2020., *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)) i *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, [EU:C:2020:791](#))

⁶² Communications (Retention of Data) Act 2011 (Zakon o komunikacijama (zadržavanje podataka) iz 2011.). Taj zakon donesen je radi prenošenja Direktive 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.) u irski pravni poredak.

⁶³ Zakonom se preventivno dopušta, zbog razloga koji nadilaze razloge svojstvene zaštiti nacionalne sigurnosti, opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji svih pretplatnika u razdoblju od dvije godine.

pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga zadržali su i učinili dostupnim policijskim tijelima podatke o prometu i lokaciji u vezi s telefonskim pozivima okrivljenika. Dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnosile su se, među ostalim, na to je li sustav općeg i neselektivnog zadržavanja tih podataka u vezi s borbom protiv teških kaznenih djela usklađen s Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama⁶⁴, u vezi s Poveljom⁶⁵.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud potvrđuje, pojašnjavajući njezin doseg, sudsku praksu proizašlu iz presude *La Quadrature du Net* i dr. te podsjeća na to da opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji nije dopušteno u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti. Također potvrđuje sudsku praksu proizašlu iz presude *Prokuratuur* (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama)⁶⁶, osobito u pogledu obveze uvjetovanja pristupa nadležnih nacionalnih tijela navedenim zadržanim podacima prethodnim nadzorom u pogledu policijskog službenika koji izvršava sud ili neovisno upravno tijelo.

Ocjena Suda

Sud je kao prvo presudio da se Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom, protive zakonske mjere kojima se, u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, preventivno predviđa opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji. Naime, vodeći računa, s jedne strane, o odvrćajućim učincima na korištenje temeljnim pravima⁶⁷ do kojih može dovesti to zadržavanje i, s druge strane, o ozbiljnosti zadiranja koje ono podrazumijeva, takvo zadržavanje mora biti iznimka, a ne pravilo u sustavu uspostavljenom tom direktivom i ti se podaci ne mogu sustavno i kontinuirano zadržavati. Kaznena djela, čak ni osobito teška, ne mogu se izjednačiti s prijetnjom nacionalnoj sigurnosti jer bi se takvim izjednačavanjem mogla unijeti u kategoriju koja se nalazi između nacionalne i javne sigurnosti, kako bi se na drugu kategoriju mogli primijeniti zahtjevi koji su svojstveni prvoj.

Suprotno tomu, Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom, ne protivi se, u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti, ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji koje je ograničeno na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija, ovisno o kategorijama dotičnih osoba ili posredstvom zemljopisnog kriterija, za razdoblje koje je vremenski ograničeno na ono što je strogo nužno, ali se može produljiti. Dodaje da takva mjera zadržavanja koja obuhvaća mjesta ili infrastrukturu u koje često zalazi vrlo velik broj osoba ili strateška mjesta poput zračnih luka, kolodvora, morskih luka ili naplatnih postaja, omogućuje nadležnim tijelima da prikupe podatke o prisutnosti, u tim mjestima ili zemljopisnim područjima, osoba koje u njima koriste sredstvo elektroničke komunikacije i iz tih podataka donesu zaključke o njihovoj prisutnosti i njihovoj aktivnosti u navedenim mjestima ili u zemljopisnim područjima u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela. U svakom slučaju, moguće postojanje poteškoća za precizno definiranje slučajeva i uvjeta u kojima se može izvršiti ciljano zadržavanje ne može opravdati to da države članice predvide općenito i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji.

Toj direktivi, u vezi s Poveljom, ne protive se ni zakonske mjere kojima se u iste svrhe predviđa opće i neselektivno zadržavanje IP adresa dodijeljenih izvoru veze, za razdoblje koje je vremenski ograničeno

⁶⁴ Konkretnije, članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58

⁶⁵ Osobito člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje

⁶⁶ Presuda od 2. ožujka 2021., *Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima o elektroničkim komunikacijama)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#))

⁶⁷ Utvrđeni u člancima 7. do 11. Povelje.

na ono što je strogo nužno te podataka o građanskom identitetu korisnikâ elektroničkih komunikacija. Kad je riječ o potonjem aspektu, Sud konkretnije pojašnjava da se ni Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama ni bilo kojem drugom aktu prava Unije ne protivi nacionalno zakonodavstvo čiji je cilj borba protiv teških kaznenih djela, na temelju kojeg je kupnja sredstva elektroničke komunikacije poput *prepaid* SIM kartice uvjetovana provjerom službenih dokumenata kojima se utvrđuje građanski identitet kupca te obvezom prodavatelja da registrira informacije koje iz toga proizlaze, a prodavatelj je po potrebi dužan dati pristup tim informacijama nadležnim nacionalnim tijelima.

Ništa drukčije nije u pogledu zakonskih mjera kojima se u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela i sprečavanja ozbiljnih prijetnji nacionalnoj sigurnost predviđa korištenje naloga pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga na temelju odluke nadležnog tijela u pogledu koje se provodi djelotvoran sudski nadzor, da u određenom trajanju hitno zadrže (*quick freeze*) podatke o prometu i lokaciji kojima ti pružatelji usluga raspolažu. Naime, samo borba protiv teških kaznenih djela i, *a fortiori*, zaštita nacionalne sigurnosti mogu opravdati takvo zadržavanje, pod uvjetom da ta mjera i pristup zadržanim podacima poštuju granice onoga što je strogo nužno. Sud podsjeća na to da se takva mjera hitnog zadržavanja može proširiti na podatke o prometu i lokaciji u vezi s osobama različitim od onih koje su osumnjičene da su planirale ili počinile teško kazneno djelo ili da su ugrozile nacionalnu sigurnost, pod uvjetom da ti podaci mogu, na temelju objektivnih i nediskriminatornih kriterija, doprinijeti rasvjetljavanju takvog djela ili takve ugroze nacionalne sigurnosti, poput podataka o njezinoj žrtvi, društvenom ili poslovnom okružju.

Međutim, sud potom navodi da sve navedene zakonske mjere moraju osigurati jasnim i preciznim pravilima da je predmetno zadržavanje podataka uvjetovano poštovanjem s time povezanih materijalnih i postupovnih uvjeta te da dotične osobe imaju djelotvorna jamstva protiv rizika od zlouporabe. Različite mjere zadržavanja podataka o prometu i podataka o lokaciji mogu se, ovisno o izboru nacionalnog zakonodavca i poštujući granice strogo nužnog, primijeniti zajedno.

Usto Sud pojašnjava da bi, kad bi se u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela općenito i neselektivno dopustio pristup takvim zadržanim podacima kako bi se suočilo s ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost, to bilo protivno hijerarhiji ciljeva od općeg interesa koji mogu opravdati mjeru poduzetu na temelju Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama⁶⁸. Naime, time bi se dopustilo da se pristup može opravdati ciljem koji je manje važan od onog kojim se opravdava zadržavanje, odnosno zaštitom nacionalne sigurnosti, čime bi se mogao oduzeti svaki koristan učinak zabrani općeg i neselektivnog zadržavanja u svrhe borbe protiv teških kaznenih djela.

Kao drugo, Sud odlučuje da se Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama, u vezi s Poveljom, protivi nacionalni propis na temelju kojeg odgovornost za centraliziranu obradu zahtjeva za pristup podacima koje su zadržali pružatelji elektroničkih komunikacijskih usluga, koje podnosi policija u okviru istraživanja i progona teških kaznenih djela, ima policijski službenik, čak i ako surađuje s jedinicom uspostavljenu unutar policije koja uživa određeni stupanj autonomije prilikom obavljanja svoje zadaće i u pogledu čijih se odluka kasnije može provesti sudski nadzor. Naime, s jedne strane, takav službenik ne ispunjava zahtjeve neovisnosti i nepristranosti koji se nalažu upravnom tijelu koje izvršava prethodni nadzor zahtjeva za pristup podacima koje su podnijela nadležna nacionalna tijela jer nema svojstvo treće strane u odnosu na ta tijela. S druge strane, iako se u pogledu odluke takvog službenika može provesti naknadni sudski nadzor, taj nadzor ne može zamijeniti neovisan i, osim u slučaju valjano opravdane hitnosti, prethodni nadzor.

⁶⁸ Ta hijerarhija utvrđena je sudskom praksom Suda, osobito u presudi od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), t. 135. i 136. Na temelju te hijerarhije borba protiv teških kaznenih djela manje je važna od zaštite nacionalne sigurnosti.

Naposljetku, kao treće, Sud potvrđuje svoju sudsku praksu prema kojoj se pravu Unije protivi to da nacionalni sud vremenski ograniči učinke utvrđenja nevaljanosti, koje je na njemu na temelju nacionalnog prava, u pogledu nacionalnog zakonodavstva kojim se pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga nalaže opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i podataka o lokaciji, zbog neusklađenosti tog zakonodavstva s Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama. Stoga Sud podsjeća na to da dopuštenost dokaza dobivenih takvim zadržavanjem, u skladu s načelom postupovne autonomije država članica, proizlazi iz nacionalnog prava, pod uvjetom da se osobito poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

Presuda od 21. lipnja 2022. (veliko vijeće), Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obrada osobnih podataka – Podaci iz evidencije podataka o putnicima (PNR) – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 2. stavak 2. točka (d) – Područje primjene – Direktiva (EU) 2016/681 – Upotreba podataka iz PNR-a o putnicima na letovima koji se izvode između Europske unije i trećih zemalja – Mogućnost uključivanja podataka o putnicima na letovima koji se izvode unutar Unije – Automatizirana obrada tih podataka – Rok za čuvanje – Borba protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela – Valjanost – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8. i 21. te članak 52. stavak 1. – Nacionalno zakonodavstvo kojim se primjena PNR sustava proširuje na druge prijevoze koji se odvijaju unutar Unije – Sloboda kretanja unutar Unije – Povelja o temeljnim pravima – Članak 45.”

Podaci iz PNR-a (*Passenger Name Record*) informacije su o rezervaciji koje pohranjuju zračni prijevoznici u svojim sustavima rezervacija i kontrole odlazaka. Direktiva o PNR-u⁶⁹ obvezuje te prijevoznike da podatke o svim putnicima koji putuju na letu između EU-a i trećih zemalja prenesu odjelu za informacije o putnicima (u daljnjem tekstu: PIU) države članice odredišta ili polaska predmetnog leta u svrhu borbe protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Naime, u pogledu tako prenesenih podataka iz PNR-a PIU⁷⁰ provodi prethodnu procjenu te se oni zatim čuvaju u svrhu eventualne naknadne procjene koju provode nadležna tijela dotične države članice ili druge države članice. Države članice mogu odlučiti primijeniti Direktivu i na letove unutar EU-a⁷¹.

Ligue des droits humains podnio je Couru constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) tužbu za poništenje protiv Zakona od 25. prosinca 2016.⁷² kojim se u belgijsko pravo prenosi Direktiva o PNR-u i Direktiva o API-ju⁷³. Prema tužiteljevu mišljenju, tim se zakonom povređuje pravo na poštovanje privatnog

⁶⁹ Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL 2016., L 119, str. 132. i ispravak SL 2021., L 137, str. 20., u daljnjem tekstu: Direktiva o PNR-u)

⁷⁰ Cilj je te procjene identificirati osobe koje bi nadležna tijela trebala dodatno ispitati s obzirom na to da bi te osobe mogle biti uključene u kazneno djelo terorizma ili teško kazneno djelo. Provodi se na sustavan i automatiziran način, uspoređivanjem podataka iz PNR-a s „relevantnim” bazama podataka ili njihovom obradom s obzirom na prethodno utvrđene kriterije iz članka 6. stavka 2. točke (a) i članka 6. stavka 3. Direktive o PNR-u.

⁷¹ Time koriste mogućnost predviđenu u članku 2. Direktive o PNR-u.

⁷² Zakon od 25. prosinca 2016. o obradi podataka o putnicima (*Moniteur belge* od 25. siječnja 2017., str. 12905.)

⁷³ Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima (SL 2004., L 261, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 77., u daljnjem tekstu: Direktiva o API-ju). Tom se direktivom propisuje da zračni prijevoznici nadležnim nacionalnim tijelima prenose informacije o putnicima koje će prevoziti (kao što su broj i vrsta putnog dokumenta koji se koristi te nacionalnost), s ciljem poboljšanja graničnih kontrola i sprečavanja nezakonitog useljavanja.

života i zaštitu osobnih podataka. Tužitelj kritizira, s jedne strane, široki opseg podataka iz PNR-a i, s druge strane, opću prirodu prikupljanja, prijenosa i obrade tih podataka. Zakonom se ugrožava i slobodno kretanje osoba jer se njime neizravno ponovno uspostavljaju granične kontrole proširenjem PNR sustava na letove unutar EU-a i prijevoze koji se odvijaju drugim sredstvima unutar Unije.

U tom je kontekstu belgijski Cour constitutionnelle (Ustavni sud) uputio Sudu deset prethodnih pitanja koja se odnose, među ostalim, na valjanost i tumačenje Direktive o PNR-u i primjenjivost OUZP-a⁷⁴.

U tim se pitanjima od Suda traži da ponovno odluči o obradi podataka iz PNR-a s obzirom na temeljna prava na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka⁷⁵, propisana Poveljom Europske unije o temeljnim pravima⁷⁶. Sud u presudi koju je donijelo njegovo veliko vijeće potvrđuje valjanost Direktive o PNR-u jer se ona može tumačiti u skladu s Poveljom te daje pojašnjenja u pogledu tumačenja određenih njezinih odredbi⁷⁷.

Ocjena Suda

Nakon što je pojasnio na koje se obrade osobnih podataka predviđene nacionalnim zakonodavstvom kojim se, kao onim o kojem je riječ u ovom slučaju, nastoje istodobno prenijeti Direktiva o API-ju i Direktiva o PNR-u, primjenjuju opća pravila OUZP-a⁷⁸, Sud je provjerio valjanost Direktive o PNR-u.

- Valjanost Direktive o PNR-u

Sud u presudi odlučuje da, s obzirom na to da se tumačenjem koje je Sud utvrdio u pogledu odredbi Direktive o PNR-u u vezi s temeljnim pravima zajamčenima člancima 7., 8. i 21. te člankom 52. stavkom 1. Povelje⁷⁹ osigurava usklađenost te direktive s tim člancima, razmatranjem upućenih pitanja nije utvrđen nijedan element koji može utjecati na valjanost navedene direktive.

Uvodno, Sud podsjeća na to da se akt Unije mora tumačiti, u najvećoj mogućoj mjeri, tako da se ne dovede u pitanje njegova valjanost i u skladu s cjelokupnim primarnim pravom i osobito odredbama Povelje, a države članice stoga trebaju osigurati da se ne oslanjaju na njegovo tumačenje koje bi bilo u sukobu s temeljnim pravima zaštićenima pravnim poretком Unije ili drugim općim načelima

⁷⁴ 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.; u daljnjem tekstu: OUZP)

⁷⁵ U daljnjem tekstu: temeljna prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje. Sud je već ispitao usklađenost s tim pravima sustava prikupljanja i obrade podataka iz PNR-a predviđenog nacrtom Sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima (**mišljenje 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade)** od 26. srpnja 2017. ([EU:C:2017:592](#))).

⁷⁶ U daljnjem tekstu: Povelja

⁷⁷ Konkretno, članka 2. („Primjena [...] Direktive na letove unutar EU-a”), članka 6. („Obrada podataka iz PNR-a”) i članka 12. („Razdoblje čuvanja i depersonalizacije podataka”) Direktive o PNR-u

⁷⁸ Sud pojašnjava da se OUZP primjenjuje na obradu osobnih podataka predviđenu takvim zakonodavstvom, kad je riječ, s jedne strane, o obradi podataka koju provode privatni subjekti i, s druge strane, o obradi podataka koju provode tijela javne vlasti i koja je jedino ili također obuhvaćena Direktivom o API-ju. Suprotno tomu, OUZP se ne primjenjuje na obradu predviđenu takvim zakonodavstvom koja je obuhvaćena samo Direktivom o PNR-u i koju provode PIU ili nadležna tijela u svrhu borbe protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

⁷⁹ U skladu s tom odredbom, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati njihovu bit. Usto, ograničenja tih prava i sloboda moguća su samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

priznatima u tom pravnom poretku. Kad je riječ o Direktivi o PNR-u Sud pojašnjava da se velikim brojem njezinih uvodnih izjava i odredbi zahtijeva takvo usklađeno tumačenje, pri čemu se naglašava važnost koju zakonodavac Unije, kad upućuje na veću razinu zaštite podataka, pridaje punom poštovanju temeljnih prava propisanih Poveljom.

Sud utvrđuje da Direktiva o PNR-u sadržava nedvojbeno ozbiljna zadiranja u prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje, osobito u dijelu u kojem se njome nastoji uspostaviti sustav stalnog, neciljanog i sustavnog nadzora koji uključuje automatiziranu procjenu osobnih podataka svih osoba koje se koriste uslugama zračnog prijevoza. Podsjeća na to da mogućnost država članica da opravdaju takvo zadiranje treba ocijeniti tako da se odmjeri njegova ozbiljnost i provjeri da je važnost cilja od općeg interesa koji se nastoji postići proporcionalna toj ozbiljnosti.

Sud zaključuje da se može smatrati da su prijenos, obrada i čuvanje podataka iz PNR-a koji su predviđeni tom direktivom ograničeni na ono što je strogo nužno u svrhu borbe protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, pod uvjetom da se ovlasti predviđene navedenom direktivom usko tumače. U tom pogledu, u presudi donesenoj tog dana navodi se, među ostalim, sljedeće:

- Sustav uspostavljen Direktivom o PNR-u smije obuhvaćati samo informacije koje su jasno odredive i ograničene u rubrikama u Prilogu I. toj direktivi i koje su povezane s izvedenim letom i dotičnim putnikom, što za neke rubrike u tom prilogu znači da su obuhvaćene samo informacije koje se u njima izričito navode⁸⁰.
- Primjenu sustava uspostavljenog Direktivom o PNR-u treba ograničiti na kaznena djela terorizma i samo na teška kaznena djela koja su, makar i posredno, objektivno povezana sa zračnim prijevozom putnika. Kad je riječ o tim teškim kaznenim djelima, primjena tog sustava ne može se proširiti na kaznena djela koja su, iako ispunjavaju kriterij predviđen tom direktivom koji se odnosi na stupanj težine te se osobito navode u Prilogu II. toj direktivi, ulaze u okvir standardnih kaznenih djela, s obzirom na posebnosti nacionalnog kaznenog sustava.
- Eventualno proširenje primjene Direktive o PNR-u na sve ili dio letova unutar EU-a, koje država članica može odlučiti primijeniti iskorištavanjem mogućnosti predviđene tom direktivom, treba ograničiti na ono što je strogo nužno. U tu svrhu, sud ili neovisno upravno tijelo mora moći provesti djelotvoran nadzor u pogledu te primjene na način da odluka tog suda odnosno tijela ima obvezujući učinak. U tom pogledu Sud pojašnjava da:
 - Samo u situaciji u kojoj navedena država članica utvrdi da postoje dovoljno konkretne okolnosti zbog kojih se može smatrati da je suočena s ozbiljnom terorističkom prijetnjom koja se pokaže stvarnom i trenutačnom ili predvidljivom, primjena te direktive na sve letove unutar EU-a s polazištem ili odredištem u navedenoj državi članici na razdoblje koje je ograničeno na ono što je strogo nužno, ali se može obnoviti, ne prekoračuje granice onoga što je strogo nužno⁸¹.

⁸⁰ Prema tome, među ostalim, „podaci o načinu plaćanja” (rubrika 6. Priloga) smiju se odnositi samo na načine plaćanja i izdavanje računa za zrakoplovnu kartu, pri čemu su isključene sve ostale informacije koje nisu izravno povezane s letom, a „opće primjedbe” (rubrika 12.) mogu se odnositi samo na informacije izričito navedene u toj rubrici, koje se odnose na maloljetne putnike.

⁸¹ Naime, postojanje takve opasnosti može samo po sebi uspostaviti vezu između prijenosa i obrade predmetnih podataka te borbe protiv terorizma. Prema tome, predviđanje primjene Direktive o PNR-u na sve letove unutar EU-a s polazištem ili odredištem u dotičnoj državi članici na određeno razdoblje ne prekoračuje granice onoga što je strogo nužno jer sud ili neovisno upravno tijelo mora moći provesti nadzor u pogledu odluke kojom se predviđa ta primjena.

- Ako takva teroristička prijetnja ne postoji, primjena navedene direktive ne može se proširiti na sve letove unutar EU-a, nego je treba ograničiti na letove unutar EU-a koji se osobito odnose na određene zračne linije ili obrasce putovanja ili pak određene zračne luke za koje, u skladu s ocjenom dotične države članice, postoje naznake koje mogu opravdati tu primjenu. Strogo nužnu prirodu te primjene na tako odabrane letove unutar EU-a treba redovito preispitivati s obzirom na promjenu uvjeta koji opravdavaju njezin odabir.
- Za potrebe prethodne procjene podataka iz PNR-a, čiji je cilj identificirati osobe za koje je potrebno dodatno ispitivanje prije njihova dolaska ili odlaska te koju se najprije provodi automatiziranom obradom, PIU može, s jedne strane, usporediti te podatke samo s bazama podataka koje se odnose na osobe ili predmete koji se traže ili za koje postoji upozorenje⁸². Te baze podataka trebaju biti nediskriminirajuće te ih nadležna tijela trebaju upotrebljavati za borbu protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela koja su, makar i posredno, objektivno povezana sa zračnim prijevozom putnika. S druge strane, kad je riječ o prethodnoj procjeni s obzirom na prethodno utvrđene kriterije, PIU ne može upotrebljavati tehnologije umjetne inteligencije u okviru sustava za samostalno učenje (*machine learning*), koji bez ljudske intervencije i kontrole mogu izmijeniti postupak procjene i, konkretno, kriterije procjene na kojima se temelji rezultat primjene tog postupka, kao i ponderiranje tih kriterija. Navedene kriterije treba odrediti tako da je njihova primjena posebno usmjerena na pojedince u pogledu kojih može postojati osnovana sumnja da su sudjelovali u kaznenim djelima terorizma ili teškim kaznenim djelima i tako da se uzmu u obzir elementi koji se nekome „stavljaju na teret” i oni koji mu „idu u korist”, pri čemu ne smije postojati izravna ili neizravna diskriminacija⁸³.
- S obzirom na stopu pogreške specifičnu za takvu automatiziranu obradu podataka iz PNR-a i na prilično velik broj „lažnih pozitivnih” rezultata dobivenih nakon njezine primjene tijekom 2018. i 2019., prikladnost sustava uspostavljenog Direktivom o PNR-u da ostvari postavljene ciljeve u biti ovisi o dobrom funkcioniranju neautomatizirane provjere pozitivnih rezultata dobivenih tom obradom, koju naknadno provodi PIU. U tom pogledu, države članice trebaju predvidjeti jasna i precizna pravila u skladu s kojima će se voditi i usmjeravati analiza koju provode službenici PIU-a zaduženi za tu pojedinačnu provjeru kako bi se osiguralo puno poštovanje temeljnih prava propisanih člancima 7., 8. i 21. Povelje i, osobito, kako bi se zajamčila dosljedna upravna praksa u okviru PIU-a kojom se poštuje načelo nediskriminacije. Konkretno, one trebaju osigurati da PIU utvrdi objektivne kriterije provjere na temelju kojih njegovi službenici mogu provjeriti, s jedne strane, odnosi li se stvarno i u kojoj mjeri pozitivni rezultat (*hit*) na pojedinca koji bi mogao biti uključen u kaznena djela terorizma ili teška kaznena djela te, s druge strane, nediskriminirajuću prirodu automatizirane obrade. U tom kontekstu, Sud naglašava i da nadležna tijela trebaju osigurati da zainteresirana osoba može razumjeti funkcioniranje prethodno utvrđenih kriterija procjene i programa koji primjenjuju te kriterije, tako da može odlučiti uz potpuno poznavanje činjenica hoće li ostvariti svoje pravo na podnošenje pravnog sredstva. Isto tako, u okviru takvog pravnog sredstva, sud zadužen za nadzor zakonitosti odluke koju su donijela nadležna tijela, kao i, osim u slučajevima prijetnji državnoj sigurnosti, sama zainteresirana osoba moraju se moći

⁸² Odnosno s bazama podataka koje se odnose na osobe ili predmete koji se traže ili za koje postoji upozorenje u smislu članka 6. stavka 3. točke (a) Direktive o PNR-u. Suprotno tomu, analize na temelju različitih baza podataka mogu imati oblik rudarenja podataka (*data mining*) te dovesti do nerazmjerne uporabe tih podataka i pružiti sredstva za određivanje detaljnog profila dotičnih osoba samo zato što namjeravaju putovati zrakoplovom.

⁸³ Prethodno utvrđeni kriteriji moraju biti usmjereni, proporcionalni i određeni te ih treba redovito preispitivati (članak 6. stavak 4. Direktive o PNR-u). Prethodnu procjenu s obzirom na prethodno utvrđene kriterije treba provesti na nediskriminirajući način. U skladu s člankom 6. stavkom 4. četvrtom rečenicom Direktive o PNR-u, kriteriji se ni u kojem slučaju ne smiju temeljiti na rasnom ili etničkom podrijetlu osobe, njezinim političkim mišljenjima, vjeri ili filozofskim uvjerenjima, članstvu u sindikatu, zdravstvenom stanju, seksualnom životu ili spolnoj orijentaciji.

upoznati sa svim razlozima i dokazima na temelju kojih je ta odluka donesena, uključujući prethodno utvrđene kriterije procjene i funkcioniranje programa koji primjenjuju te kriterije.

- Naknadno dostavljanje i procjena podataka iz PNR-a, odnosno nakon dolaska ili polaska dotične osobe, mogu se provesti samo na temelju novih okolnosti i objektivnih elemenata koji su takve prirode da mogu ukazivati na postojanje osnovane sumnje da je ta osoba uključena u teška kaznena djela koja su, makar i posredno, objektivno povezana sa zračnim prijevozom putnika ili na temelju kojih se može smatrati da ti podaci u konkretnom slučaju mogu dati stvaran doprinos borbi protiv kaznenih djela terorizma koja imaju takvu vezu. Dostavljanju podataka iz PNR-a u svrhu takve naknadne procjene, osim u propisno opravdanom hitnom slučaju, u načelu treba prethoditi nadzor suda ili neovisnog upravnog tijela, koji se provodi na obrazloženi zahtjev nadležnih tijela, i to neovisno o tome je li taj zahtjev podnesen prije ili poslije isteka roka od šest mjeseci nakon prijenosa tih podataka PIU-u⁸⁴.

- **Tumačenje Direktive o PNR-u**

Nakon što je Sud utvrdio valjanost Direktive o PNR-u, iznosi dodatna pojašnjenja u pogledu tumačenja te direktive. Kao prvo, ističe da se u Direktivi iscrpno navode ciljevi koji se nastoje postići obradom podataka iz PNR-a. Slijedom toga, toj se direktivi protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se dopušta obrada podataka iz PNR-a u svrhe koje se razlikuju od borbe protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Prema tome, nacionalno zakonodavstvo kojim se usto kao svrha obrade podataka iz PNR-a priznaje praćenje aktivnosti obavještajnih i sigurnosnih službi može povrijediti iscrpnost tog navođenja. Isto tako, sustav uspostavljen Direktivom o PNR-u ne može se predvidjeti u svrhu poboljšanja graničnih kontrola i sprečavanja nezakonitog useljavanja⁸⁵. Iz toga slijedi i da se podaci iz PNR-a ne mogu čuvati u jedinstvenoj bazi podataka kojoj se može pristupiti radi postizanja svrha iz Direktive o PNR-u i drugih svrha.

Kao drugo, Sud objašnjava pojam neovisnog nacionalnog tijela, koje je nadležno za provjeru toga jesu li ispunjeni uvjeti za dostavu podataka iz PNR-a u svrhu njihove naknadne procjene te za odobravanje takve dostave. Konkretno, tijelo uspostavljeno kao PIU ne može se kvalificirati kao takvo neovisno nacionalno tijelo jer nema svojstvo treće strane u odnosu na tijelo koje traži pristup podacima. Naime, budući da članovi njegova osoblja mogu biti službenici koje su ovlaštena tijela uputila da zatraže takav pristup, PIU je nužno povezan s tim tijelima. Stoga se Direktivi o PNR-u protivi nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim tijelo uspostavljeno kao PIU također ima svojstvo nadležnog nacionalnog tijela koje je ovlašteno dopustiti otkrivanje podataka iz PNR-a nakon isteka razdoblja od šest mjeseci nakon prijenosa tih podataka PIU-u.

Kao treće, kad je riječ o roku za čuvanje podataka iz PNR-a, Sud odlučuje da se članku 12. Direktive o PNR-u, u vezi s člancima 7. i 8. te člankom 52. stavkom 1. Povelje, protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se za čuvanje tih podataka predviđa opći rok od pet godina, koji se bez razlike primjenjuje na sve zrakoplovne putnike.

Naime, prema mišljenju Suda, nakon isteka početnog razdoblja za čuvanje od šest mjeseci, čuvanje podataka iz PNR-a nije ograničeno na ono što je strogo nužno kad je riječ o zrakoplovnim putnicima u pogledu kojih ni prethodna procjena ni eventualne provjere provedene tijekom početnog razdoblja čuvanja od šest mjeseci ni bilo koja druga okolnost nisu otkrile postojanje objektivnih elemenata, kao

⁸⁴ U skladu s člankom 12. stavcima 1. i 3. Direktive o PNR-u, takav se nadzor izričito predviđa samo za zahtjeve za dostavu podataka iz PNR-a koji su podneseni nakon isteka roka od šest mjeseci od prijenosa tih podataka PIU-u.

⁸⁵ Odnosno cilja Direktive o API-ju.

što je činjenica da su podaci iz PNR-a o dotičnim putnicima doveli do pozitivnog rezultata provjerenog u okviru prethodne procjene, na temelju kojih se može utvrditi opasnost u pogledu kaznenih djela terorizma ili teških kaznenih djela koja su, makar i posredno, objektivno povezana sa zračnim prijevozom tih putnika. Suprotno tomu, smatra da tijekom početnog razdoblja od šest mjeseci, čuvanje podataka iz PNR-a o svim zrakoplovnim putnicima koje je obuhvaćeno sustavom uspostavljenim tom direktivom u načelu ne prekoračuje granice onoga što je strogo nužno.

Kao četvrto, Sud pruža smjernice u pogledu eventualne primjene Direktive o PNR-u, u svrhu borbe protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, na druga prijevozna sredstva kojima se putnici prevoze u Uniji. Međutim, Direktivi se, u vezi s člankom 3. stavkom 2. UEU-a, člankom 67. stavkom 2. UFEU-a i člankom 45. Povelje, protivi sustav prijenosa i obrade podataka iz PNR-a o svim prijevozima koji se odvijaju drugim sredstvima unutar Unije ako se dotična država članica ne suočava sa stvarnom i trenutačnom ili predvidljivom terorističkom prijetnjom. U takvoj situaciji, kao i za letove unutar EU-a, primjenu sustava uspostavljenog Direktivom o PNR-u treba ograničiti na podatke iz PNR-a o prijevozima koji se osobito odnose na određene linije ili obrasce putovanja ili pak određene kolodvore ili morske luke za koje postoje naznake koje mogu opravdati tu primjenu. Na dotičnoj je državi članici da odabere prijevoze za koje postoje takve naznake i da redovito preispituje tu primjenu s obzirom na promjenu uvjeta koji opravdavaju njezin odabir.

b. Obrada osobnih podataka u financijskom sektoru

Presuda od 20. rujna 2022. (veliko vijeće), VD i SR (C-339/20 i C-397/20, [EU:C:2022:703](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Jedinstveno tržište za financijske usluge – Zlouporebe tržišta – Trgovanje na temelju povlaštenih informacija – Direktiva 2003/6/EZ – Članak 12. stavak 2. točke (a) i (d) – Uredba (EU) br. 596/2014 – Članak 23. stavak 2. točke (g) i (h) – Ovlasti nadzora i istrage Tijela za financijska tržišta (AMF) – Cilj u općem interesu kojim se nastoji zaštititi integritet financijskih tržišta Europske unije i povjerenje javnosti u financijske instrumente – AMF-ova mogućnost da zahtijeva zapise o podacima o prometu koje posjeduje operator elektroničkih komunikacijskih usluga – Obrada osobnih podataka u sektoru elektroničkih komunikacija – Direktiva 2002/58/EZ – Članak 15. stavak 1. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7., 8. i 11. te članak 52. stavak 1. – Povjerljivost komunikacija – Ograničenja – Zakonodavstvo koje predviđa opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu koje provode operatori elektroničkih komunikacijskih usluga – Mogućnost nacionalnog suda da ograniči vremenske učinke proglašenja nevaljanosti nacionalnih zakonodavnih odredbi nespojivih s pravom Unije – Isključenost”

Nakon istrage Autorité des marchés financiers (Tijelo za financijska tržišta, AMF, Francuska)⁸⁶ pokrenuti su kazneni postupci protiv osoba VD i SR, dviju fizičkih osoba optuženih za kaznena djela trgovanja na temelju povlaštenih informacija, prikrivanja tog trgovanja, sudioništva, korupcije i pranja novca. U okviru te istrage AMF je upotrijebio osobne podatke iz telefonskih poziva osoba VD i SR nastale na temelju code des postes et des communications électroniques (Zakonik o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama)⁸⁷ u okviru pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga.

⁸⁶ Istraga pokrenuta na temelju članka L.621-10 code monétaire et financier (Monetarni i financijski zakonik), u verziji koja se primjenjuje na glavne postupke.

⁸⁷ Konkretnije, na temelju članka L.34-1 Zakonika o poštanskim uslugama i elektroničkim komunikacijama, u verziji koja se primjenjuje na glavne postupke.

Budući da se provođenje istrage protiv njih temeljilo na podacima o prometu koje je pružio AMF, osobe VD i SR podnijele su tužbu Couru d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska), u kojoj su, među ostalim, istaknule tužbeni razlog koji se temeljio na povredi članka 15. stavka 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama⁸⁸ u vezi s člancima 7., 8. i 11. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Konkretnije, pozivajući se na sudsku praksu proizašlu iz presude *Tele2 Sverige i Watson i dr.*⁸⁹, osobe VD i SR osporavale su činjenicu da je AMF prikupio navedene podatke na temelju nacionalnih odredbi o kojima je riječ, iako te odredbe, s jedne strane, nisu bile u skladu s pravom Unije jer su predviđale opće i neselektivno zadržavanje podataka o vezi i, s druge strane, nisu određivale nikakve granice ovlasti AMF-ovih istražitelja da ishode dostavu zadržanih podataka.

Dvema presudama od 20. prosinca 2018. i od 7. ožujka 2019. Cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu) odbio je tužbe osoba VD i SR. Kako bi odbili gore navedeni tužbeni razlog, suci koji odlučuju o meritumu donijeli su zaključak na temelju, među ostalim, činjenice da Uredba o zlouporabi tržišta⁹⁰ dopušta nadležnim tijelima da, ako je to dozvoljeno prema nacionalnom pravu, zahtijevaju postojeće zapise o podatkovnom prometu koje posjeduju telekomunikacijski operateri, kada postoji sumnja u povredu zabrane trgovanja na temelju povlaštenih informacija i kada takvi zapisi mogu biti relevantni za istragu o toj povredi.

Osobe VD i SR potom su podnijele žalbu Couru de cassation (Kasacijski sud, Francuska), sudu koji je uputio zahtjev u ovim predmetima.

U tom kontekstu taj sud pita je li članak 15. stavak 1. Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama u vezi s Poveljom usklađen sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 12. stavka 2. točaka (a) i (d) Direktive o zlouporabi tržišta⁹¹ i članka 23. stavka 2. točaka (g) i (h) Uredbe o zlouporabi tržišta. To pitanje proizlazi iz zakonodavnih mjera o kojima je riječ u glavnom postupku i kojima se za operatore elektroničkih komunikacijskih usluga u svrhu borbe protiv kaznenih djela zlouporaba tržišta, među kojima je trgovanje na temelju povlaštenih informacija, preventivno predviđa opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu tijekom jedne godine od dana zapisa. Ako bi Sud smatrao da zakonodavstvo o zadržavanju podataka o vezi o kojem je riječ u glavnim postupcima nije u skladu s pravom Unije, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje u pogledu toga treba li privremeno zadržati učinke tog zakonodavstva kako bi se izbjegla pravna nesigurnost i omogućilo da se prethodno prikupljeni i zadržani podaci upotrijebe u svrhu otkrivanja i progona trgovanja na temelju povlaštenih informacija.

U svojoj presudi Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presuđuje da nije dopušteno preventivno opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu koje provode operatori elektroničkih komunikacijskih usluga tijekom jedne godine od dana zapisa u svrhu borbe protiv kaznenih djela zlouporaba tržišta.

⁸⁸ Direktiva 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. te ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.)

⁸⁹ Presuda od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, [EU:C:2016:970](#))

⁹⁰ Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ (SL 2014., L 173, str. 1. i ispravak SL 2016., L 287, str. 320.)

⁹¹ Direktiva 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zlouporabi tržišta) (SL 2003., L 96, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 3., str. 74.)

Osim toga, potvrđuje svoju sudsku praksu prema kojoj se pravu Unije protivi to da nacionalni sud vremenski ograniči učinke proglašenja nevaljanosti koju je on dužan utvrditi u pogledu nacionalnih zakonodavnih odredbi neusklađenih s pravom Unije.

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na to da prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio.

Kad je riječ o tekstu odredbi navedenih u prethodnim pitanjima, Sud utvrđuje da, dok se članak 12. stavak 2. točka (d) Direktive o zlouporabi tržišta odnosi na AMF-ovu ovlast u pogledu „traženja postojećih zapisa telefonskih razgovora i postojećih zapisa o prijenosu podataka”, članak 23. stavak 2. točke (g) i (h) Uredbe o zlouporabi tržišta upućuje na ovlast tog tijela da zahtijeva, s jedne strane, „zapise [...] o podatkovnom prometu koje posjeduju investicijska društva, kreditne institucije ili financijske institucije” i, s druge strane, „u mjeri u kojoj je to dozvoljeno prema nacionalnom pravu, [...] postojeće zapise o podatkovnom prometu koje posjeduje telekomunikacijski operater”. Prema mišljenju Suda, iz teksta tih odredbi nedvojbeno proizlazi da se njima AMF-ova ovlast ograničava samo na to da on „traži” ili „zahtijeva” podatke koje posjeduju ti operatori, što odgovara pristupu tim podacima. Osim toga, upućivanje na „postojeće” zapise, koje „posjeduju” navedeni operatori, upućuje na to da zakonodavac Unije nije namjeravao urediti mogućnost da nacionalni zakonodavac uspostavi obvezu zadržavanja takvih zapisa. Prema mišljenju Suda, to tumačenje, osim toga, potvrđuju kontekst u kojem se nalaze navedene odredbe kao i zadani ciljevi propisa kojeg su te odredbe dio.

Kad je riječ o kontekstu u kojem se nalaze odredbe na koje se odnose prethodna pitanja, Sud napominje da, iako je, u skladu s relevantnim odredbama Direktive o zlouporabi tržišta⁹² i Uredbe o zlouporabi tržišta⁹³, zakonodavac Unije namjeravao državama članicama naložiti obvezu da poduzmu potrebne mjere kako bi nadležna tijela u području financija raspolagala nizom prikladnih alata, nadležnosti i resursa kao i ovlastima nadzora i istrage koje su potrebne za osiguranje učinkovitosti njihovih zadaća, te se odredbe ne izjašnjavaju ni o eventualnoj mogućnosti država članica da u tu svrhu uspostave, na teret operatora elektroničkih komunikacijskih usluga, obvezu općeg i neselektivnog zadržavanja podataka o prometu ni o uvjetima pod kojima te podatke mogu zadržavati ti operatori u svrhu njihove predaje, prema potrebi, nadležnim tijelima.

Kad je riječ o ciljevima koji se žele postići predmetnim propisima, Sud navodi da i iz Direktive o zlouporabi tržišta⁹⁴ i iz Uredbe o zlouporabi tržišta⁹⁵ proizlazi da je cilj tih instrumenata osigurati integritet financijskih tržišta Unije i povećati povjerenje ulagateljâ u ta tržišta, pri čemu to povjerenje počiva, među ostalim, na činjenici da će biti u ravnopravnom položaju zaštićenom od nezakonite upotrebe povlaštenih informacija. Svrha zabrane trgovanja na temelju povlaštenih informacija propisane tim instrumentima⁹⁶ jest osigurati jednakost između suugovaratelja u burzovnoj transakciji i pritom izbjeći da se jedan od njih, koji posjeduje povlaštenu informaciju i zbog toga je u povlaštenom položaju u odnosu na druge ulagatelje, njome okoristi na štetu onih koji je nemaju. Iako su u skladu s Uredbom o zlouporabi tržišta⁹⁷ zapisi podataka o vezi ključan, a ponekad i jedini dokaz kojim se može

⁹² Članak 12. stavak 1. Direktive 2003/6

⁹³ Članak 23. stavak 3. Uredbe br. 596/2014 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 62.

⁹⁴ Uvodne izjave 2. i 12. Direktive 2003/6

⁹⁵ Članak 1. Uredbe br. 596/2014 u vezi s njezinim uvodnim izjavama 2. i 24.

⁹⁶ Članak 2. stavak 1. Direktive 2003/6 i članak 8. stavak 1. Uredbe br. 596/2014

⁹⁷ Uvodna izjava 62. Uredbe br. 596/2014

otkriti i dokazati postojanje trgovanja na temelju povlaštenih informacija i manipuliranja tržištem, ta se uredba ipak odnosi samo na zapise koje „posjeduju” operatori elektroničkih komunikacijskih usluga kao i na ovlast nadležnog tijela u području financija da od tih operatora „zahtijevaju” dostavu „postojećih” podataka. Stoga iz tog teksta ni na koji način ne proizlazi da je zakonodavac Unije tom uredbom namjeravao državama članicama priznati ovlast da operatorima elektroničkih komunikacijskih usluga nalože opću obvezu zadržavanja podataka. Iz toga slijedi da ni Direktiva o zlouporabi tržišta ni Uredba o zlouporabi tržišta ne mogu činiti pravnu osnovu opće obveze zadržavanja zapisa podataka o prometu koje posjeduju operatori elektroničkih komunikacijskih usluga u svrhu izvršavanja ovlasti dodijeljenih nadležnom tijelu u području financija na temelju tih akata.

Nadalje, Sud podsjeća na to da je Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama referentni akt u području zadržavanja i, općenitije, obrade osobnih podataka u sektoru elektroničkih komunikacija, tako da tumačenje s obzirom na tu direktivu uređuje i zapise podataka o prometu koje posjeduju operatori elektroničkih komunikacijskih usluga, a koje nadležna tijela u području financija u smislu Direktive o zlouporabi tržišta⁹⁸ i Uredbe o zlouporabi tržišta⁹⁹ mogu od njih zahtijevati. Ocjenu zakonitosti obrade zapisa koje posjeduju operatori elektroničkih komunikacijskih usluga¹⁰⁰ treba provesti s obzirom na uvjete predviđene Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama kao i na tumačenje te direktive u sudskoj praksi Suda.

Stoga Sud presuđuje da se Direktivi o zlouporabi tržišta i Uredbi o zlouporabi tržišta u vezi s Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama i Poveljom protive zakonodavne mjere kojima se u svrhu borbe protiv kaznenih djela zlouporaba tržišta, među kojima je trgovanje na temelju povlaštenih informacija, preventivno predviđa privremeno opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu tijekom jedne godine od dana zapisa koje provode operatori elektroničkih komunikacijskih usluga.

Naposljetku, Sud potvrđuje svoju sudsku praksu prema kojoj se pravu Unije protivi to da nacionalni sud vremenski ograniči učinke proglašenja nevaljanosti koju je on dužan utvrditi, na temelju nacionalnog prava, u pogledu nacionalnih odredbi koje, s jedne strane, operatorima elektroničkih komunikacijskih usluga nalažu opće i neselektivno zadržavanje podataka o prometu i, s druge strane, dopuštaju dostavu takvih podataka nadležnom tijelu u području financija bez prethodnog odobrenja suda ili neovisnog upravnog tijela, zbog neusklađenosti tih odredbi s Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama u vezi s Poveljom. Stoga Sud podsjeća na to da dopuštenost dokaza dobivenih takvim zadržavanjem, u skladu s načelom postupovne autonomije država članica, proizlazi iz nacionalnog prava, pod uvjetom da se osobito poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Potonje načelo zahtijeva od nacionalnog kaznenog suda da izuzme informacije i dokaze koji su prikupljeni putem općeg i neselektivnog zadržavanja koje nije u skladu s pravom Unije ako dotične osobe ne mogu učinkovito komentirati te informacije i dokaze koji potječu iz područja u pogledu kojeg suci nemaju znanja i koji mogu imati odlučujući utjecaj na ocjenu činjenica.

⁹⁸ Članak 11. Direktive 2003/6

⁹⁹ Članak 22. Uredbe br. 596/2014

¹⁰⁰ U smislu članka 12. stavka 2. točke (d) Direktive 2003/6 i članka 23. stavka 2. točaka (g) i (h) Uredbe br. 596/2014

**Presuda od 22. studenoga 2022. (veliko vijeće), Luxembourg Business Registers
(C-37/20 i C-601/20, [EU:C:2022:912](#))**

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sprečavanje korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma – Direktiva (EU) 2018/843 kojom se mijenja Direktiva (EU) 2015/849 – Izmjena članka 30. stavka 5. prvog podstavka točke (c) potonje direktive – Pristup cjelokupne javnosti informacijama o stvarnom vlasništvu – Valjanost – Članci 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Poštovanje privatnog i obiteljskog života – Zaštita osobnih podataka“

U svrhu borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma kao i u svrhu sprečavanja takvih ponašanja, Direktiva o sprečavanju pranja novca¹⁰¹ nalaže državama članicama da uspostave registar koji sadržava informacije o stvarnim vlasnicima¹⁰² korporativnih i drugih pravnih subjekata osnovanih na njihovu državnom području. Nakon izmjene te direktive Direktivom 2018/843¹⁰³, neke od tih informacija moraju biti u svim slučajevima dostupne cjelokupnoj javnosti. U skladu s tako izmijenjenom Direktivom o sprečavanju pranja novca (u daljnjem tekstu: izmijenjena Direktiva o sprečavanju pranja novca), luksemburškim zakonodavstvom¹⁰⁴ uspostavljen je Registar stvarnih vlasnika (u daljnjem tekstu: RSV) čija je svrha čuvanje i stavljanje na raspolaganje niza informacija o stvarnim vlasnicima registriranih subjekata, a kojem može pristupiti cjelokupna javnost.

U tim okolnostima, osoba WM i društvo Sovim SA pokrenuli su dva postupka pred tribunalom d'arrondissement de Luxembourg (Općinski sud u Luxembourg, Luksemburg) kojima se osporava to što je društvo Luxembourg Business Registers, upravitelj RSV-a, odbio njihove zahtjeve za sprečavanje pristupa cjelokupne javnosti podacima koji se odnose, u prvom predmetu, na svojstvo osobe WM kao stvarnog vlasnika jednog društva za poslovanje nekretninama i, u drugom predmetu, na stvarnog vlasnika društva Sovim SA. U okviru ta dva predmeta tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Općinski sud u Luxembourg) sumnjao je osobito u valjanost odredbi prava Unije kojima se uspostavlja sustav pristupa javnosti informacijama o stvarnim vlasnicima te je uputio Sudu prethodno pitanje o ocjeni valjanosti odredbi prava Unije.

Svojom presudom Sud, odlučujući u velikom vijeću, utvrđuje nevaljanost Direktive 2018/843 u dijelu u kojem je njome izmijenjena Direktiva o pranju novca na način da države članice moraju osigurati da su informacije o stvarnim vlasnicima korporativnih i drugih pravnih subjekata osnovanih na njihovu državnom području u svim slučajevima dostupne cjelokupnoj javnosti¹⁰⁵.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud utvrđuje da pristup cjelokupne javnosti podacima o stvarnim vlasnicima, predviđen Direktivom o sprečavanju pranja novca, predstavlja ozbiljno zadiranje u temeljna prava na zaštitu

¹⁰¹ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o sprečavanju pranja novca)

¹⁰² U skladu s člankom 3. točkom 6. Direktive o sprečavanju pranja novca, stvarni vlasnik znači fizička osoba koja u konačnici posjeduje ili kontrolira stranku i/ili fizička osoba ili više njih u čije ime se provodi transakcija.

¹⁰³ Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (SL 2018., L 156, str. 43.)

¹⁰⁴ Zakon od 13. siječnja 2019. o uspostavi Registra stvarnih vlasnika (*Mémorial A* 2019, br. 15)

¹⁰⁵ Nevaljanost članka 1. točke 15. podtočke (c) Direktive 2018/843, kojim se mijenja članak 30. stavak 5. prvi podstavak točka (c) Direktive o sprečavanju pranja novca.

privatnog života i na zaštitu osobnih podataka, koja su utvrđena člancima 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

U tom pogledu Sud navodi da, budući da predmetni podaci sadržavaju informacije o fizičkim osobama čiji je identitet utvrđen, to jest stvarnim vlasnicima korporativnih i drugih pravnih subjekata osnovanih na području država članica, pristupom cjelokupne javnosti tim podacima zadire se u temeljno pravo na poštovanje privatnog života. Usto, takvo stavljanje na raspolaganje cjelokupnoj javnosti navedenih podataka predstavlja obradu osobnih podataka. Sud dodaje da takvo stavljanje na raspolaganje cjelokupnoj javnosti predstavlja zadiranje u dva navedena temeljna prava, neovisno o kasnijem korištenju dostavljenim informacijama¹⁰⁶.

Kad je riječ o ozbiljnosti tog zadiranja, Sud ističe da kada se informacije stavljene na raspolaganje cjelokupne javnosti odnose na identitet stvarnog vlasnika kao i na prirodu i opseg vlasničkih udjela koje drži u društvima ili drugim pravnim subjektima, one mogu omogućiti izradu profila koji se odnosi na određene osobne identifikacijske podatke, imovinsko stanje dotične osobe kao i gospodarske sektore, države i konkretna poduzeća u koje je ona ulagala. Usto, te informacije postaju dostupne potencijalno neograničenom broju osoba, tako da takva obrada osobnih podataka može osobama koje se, zbog razloga koji nemaju veze s ciljem koji se ostvaruje tom mjerom, pokušavaju informirati osobito o materijalnoj i financijskoj situaciji stvarnog vlasnika omogućiti slobodan pristup tim podacima. Ta je mogućnost tim jednostavnija kada se predmetni podaci mogu pregledavati na internetu. Usto, potencijalne posljedice za dotične osobe koje proizlaze iz eventualne zlouporabe njihovih osobnih podataka pogoršane su činjenicom da, kada se jednom stave na raspolaganje cjelokupne javnosti, te podatke ne samo da je moguće slobodno pregledavati, nego ih je također moguće spremati i distribuirati, te da u tom slučaju postaje još teže, pa čak i nemoguće, da se te osobe učinkovito brane od zlouporaba.

Kao drugo, prilikom ispitivanja opravdanja predmetnog zadiranja Sud napominje da je, u ovom predmetu, poštovano načelo zakonitosti. Naime, ograničavanje ostvarivanja prethodno navedenih temeljnih prava koje proizlazi iz pristupa cjelokupne javnosti informacijama o stvarnim vlasnicima predviđeno je zakonodavnim aktom, odnosno izmijenjenom Direktivom o sprečavanju pranja novca. Usto, s jedne strane, u toj se direktivi navodi da ti podaci moraju biti odgovarajući, točni i ažurirani te se izričito nabrajaju određeni podaci kojima cjelokupna javnost mora imati pristup. S druge strane, njome se utvrđuju uvjeti pod kojima države članice mogu predvidjeti izuzeća od takvog pristupa.

Kao drugo, Sud pojašnjava da predmetno zadiranje ne ugrožava bitan sadržaj temeljnih prava zajamčenih člancima 7. i 8. Povelje. Iako je točno da izmijenjena Direktiva o sprečavanju pranja novca ne sadržava taksativno navođenje podataka kojima cjelokupna javnost mora imati pristup i da su države članice ovlaštene omogućiti pristup dodatnim informacijama, činjenica je da se samo odgovarajuće informacije o stvarnim vlasnicima i vlasničkim udjelima koje drže mogu pribaviti i čuvati te stoga potencijalno učiniti dostupnima javnosti, što isključuje, među ostalim, informacije koje nemaju odgovarajući odnos s ciljevima te direktive. Međutim, stavljanje na raspolaganje cjelokupnoj javnosti informacija koje imaju takav odnos uopće se ne ugrožava bitan sadržaj navedenih temeljnih prava.

Kao treće, Sud ističe da zakonodavac Unije, time što predviđa pristup cjelokupne javnosti informacijama o stvarnim vlasnicima, želi spriječiti pranje novca i financiranje terorizma, na način da povećanom transparentnosti stvara okruženje za koje je manje vjerojatno da će biti korišteno u te svrhe, što predstavlja cilj u općem interesu kojim se može opravdati zadiranje, čak i ozbiljno, u temeljna prava priznata člancima 7. i 8. Povelje.

¹⁰⁶ Presuda od 21. lipnja 2022., *Ligue des droits humains* (C-817/19, [EU:C:2022:491](#), t. 96. i navedena sudska praksa)

Kao četvrto, u okviru ispitivanja prikladnosti, nužnosti i proporcionalnosti predmetnog zadiranja, Sud utvrđuje da je točno da je pristup cjelokupne javnosti informacijama o stvarnim korisnicima može pridonijeti ostvarenju tog cilja.

Međutim, on smatra da se ne može smatrati da je to zadiranje ograničeno na ono što je nužno. S jedne strane, stroga nužnost tog zadiranja ne može se dokazati oslanjanjem na činjenicu da je kriterij „legitimnog interesa” koji, prema Direktivi o sprečavanju pranja novca u njezinoj verziji prije izmjene Direktivom 2018/843, mora imati svatko tko želi pristupiti informacijama o stvarnim vlasnicima, teško primijeniti i da njegova primjena može dovesti do proizvoljnih odluka. Naime, moguće postojanje poteškoća za precizno utvrđivanje slučajeva i uvjeta u kojima javnost može pristupiti informacijama o stvarnim korisnicima ne može opravdati to da zakonodavac Unije predvidi pristup cjelokupne javnosti tim informacijama.

S druge strane, ni objašnjenja koja se nalaze u Direktivi 2018/843 ne mogu dokazati strogu nužnost predmetnog zadiranja¹⁰⁷. Budući da se, prema tim objašnjenjima, pristupom cjelokupne javnosti informacijama o stvarnom vlasništvu civilnom društvu, osobito tisku i udrugama civilnog društva, treba omogućiti bolja kontrola nad informacijama, Sud ističe da tisak i udruge civilnog društva koje su povezane sa sprečavanjem i borbom protiv pranja novca i financiranja terorizma imaju legitimni interes da pristupe informacijama o stvarnim vlasnicima. Isto vrijedi i u pogledu osoba koje žele znati identitet stvarnih vlasnika društva ili drugog pravnog subjekta zbog toga što s njim mogu sudjelovati u transakcijama ili pak u pogledu financijskih institucija i tijela koja sudjeluju u borbi protiv kaznenih djela u području pranja novca ili financiranja terorizma.

Nadalje, predmetno zadiranje nije ni proporcionalno. U tom pogledu Sud utvrđuje da materijalna pravila kojima se uređuje to zadiranje ne udovoljavaju zahtjevu jasnoće i preciznosti. Naime, izmijenjena Direktiva o sprečavanju pranja novca predviđa da cjelokupna javnost ima pristup „barem” podacima iz te odredbe te državama članicama daje mogućnost da omoguće pristup dodatnim informacijama koje uključuju „barem” informacije o datumu rođenja ili podatke za kontakt predmetnog stvarnog vlasnika. No, uporabom izraza „barem” ta direktiva dopušta stavljanje na raspolaganje javnosti podataka koji nisu u dovoljnoj mjeri definirani niti utvrđeni.

Osim toga, kad je riječ o odvagivanju ozbiljnosti tog zadiranja s važnošću cilja u općem interesu koji se želi ostvariti, Sud priznaje da, s obzirom na njegovu važnost, taj cilj može opravdati zadiranje, čak i ozbiljna, u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje.

Međutim, s jedne strane, borba protiv pranja novca i financiranja terorizma najprije je dužnost javnih tijela i subjekata, kao što su kreditne ili financijske institucije, kojima su, zbog njihovih aktivnosti, propisane posebne obveze u tom području. Zbog toga izmijenjena Direktiva o sprečavanju pranja novca predviđa da su informacije o stvarnom vlasništvu u svim slučajevima dostupne nadležnim tijelima i financijsko-obavještajnim jedinicama bez ikakvog ograničenja, kao i obveznicima, u okviru dubinske analize stranaka¹⁰⁸.

S druge strane, u usporedbi s prethodnim sustavom, koji je osim pristupa nadležnih tijela i određenih subjekata predviđao i pristup svih osoba ili organizacija koje mogu dokazati legitiman interes, sustav koji je uveden Direktivom 2018/843 predstavlja znatno ozbiljniju povredu temeljnih prava zajamčenih člancima 7. i 8. Povelje a da to pogoršanje nije kompenzirano eventualnim koristima koje bi mogle proizlaziti iz potonjeg sustava u odnosu na prethodni u pogledu borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma.

¹⁰⁷ Misli se na objašnjenja koja se nalaze u uvodnoj izjavi 30. Direktive 2018/843.

¹⁰⁸ Članak 30. stavak 5. prvi podstavak točke (a) i (b) izmijenjene Direktive o sprečavanju pranja novca

c. Zahtjev za uklanjanje poveznica u internetskom pretraživaču

Presuda od 8. prosinca 2022. (veliko vijeće), Google (Uklanjanje poveznica koje vode do navodno netočnog sadržaja) (C-460/20, [EU:C:2022:962](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka – Direktiva 95/46/EZ – Članak 12. točka (b) – Članak 14. prvi stavak točka (a) – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 17. stavak 3. točka (a) – Operator internetskog pretraživača – Pretraživanje na temelju imena osobe – Prikazivanje poveznice koja vodi na članke koji sadržavaju navodno netočne informacije na popisu rezultata pretraživanja – Prikazivanje, u obliku minijatura (thumbnails), fotografija koje ilustriraju te članke na popisu rezultata pretraživanja slika – Zahtjev za uklanjanje poveznica koji je upućen operatoru pretraživača – Odvagivanje temeljnih prava – Članci 7., 8., 11. i 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Obveze i odgovornosti operatora pretraživača u vezi s obradom zahtjeva za uklanjanje poveznica – Teret dokazivanja koji je na podnositelju zahtjeva za uklanjanje poveznica”

Tužitelji iz glavnog postupka, TU, koji obavlja rukovodeće dužnosti i drži udjele u različitim društvima, i RE, koja je bila njegova izvanbračna partnerica te do svibnja 2015. prokuristica jednog od tih društava, bili su tema triju članaka koja je 2015. na jednoj internetskoj stranici objavilo društvo G LLC, koje upravlja tom stranicom. Ti su članci, od kojih je jedan bio ilustriran četirima fotografijama koje su prikazivale tužitelje i sugerirale da vode luksuzan život, kritizirali model ulaganja nekoliko njihovih društava. Pristup tim člancima bio je moguć pretraživanjem u pretraživaču kojim upravlja društvo Google LLC (u daljnjem tekstu: Google) imena i prezimena tužiteljâ, kako izdvojeno tako i zajedno s određenim nazivima društava. Popis rezultata upućivao je na te članke putem poveznice kao i na fotografije prikazane u obliku minijatura („thumbnails”).

Tužitelji iz glavnog postupka zatražili su od Googlea, kao voditelja obrade osobnih podataka koja se provodi putem njegova pretraživača, s jedne strane, da s popisa rezultata pretraživanja ukloni poveznice na sporne članke zbog toga što sadržavaju netočne tvrdnje i klevetnička mišljenja te, s druge strane, da s popisa rezultata pretraživanja ukloni minijature. Google je odbio prihvatiti taj zahtjev.

Nakon što je njihov zahtjev odbijen u prvostupanjskom i u žalbenom postupku, tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su reviziju Bundesgerichtshofu (Savezni vrhovni sud, Njemačka), u okviru koje je Bundesgerichtshof (Savezni sud) Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku u pogledu tumačenja OUZP-a¹⁰⁹ i Direktive 95/46¹¹⁰.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud razvija svoju sudsku praksu o uvjetima koji se primjenjuju na zahtjeve za uklanjanje poveznica podnesene operatoru pretraživača na temelju pravila o zaštiti osobnih podataka¹¹¹. Konkretno, on ispituje, s jedne strane, opseg obveza i odgovornosti koje

¹⁰⁹ Članak 17. stavak 3. točka (a) 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. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

¹¹⁰ Članak 12. točka (b) i članak 14. prvi stavak točka (a) Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.)

¹¹¹ Presude od 13. svibnja 2014., *Google Spain i Google* (C-131/12, [EU:C:2014:317](#)) i od 24. rujna 2019., *GC i dr. (Uklanjanje poveznica na osjetljive podatke)* (C-136/17, [EU:C:2019:773](#)) i *Google (Teritorijalni doseg uklanjanja poveznica)* (C-507/17, [EU:C:2019:772](#))

operator pretraživača ima prilikom obrade zahtjeva za uklanjanje poveznica koji se temelji na navodnoj netočnosti informacija sadržanih u indeksiranom sadržaju i, s druge strane, teret dokazivanja ispitanika u pogledu te netočnosti. On se usto izjašnjava o potrebi uzimanja u obzir prvotnog konteksta objave fotografija na internetu u svrhu ispitivanja zahtjeva za uklanjanje fotografija prikazanih u obliku minijatura na popisu rezultata pretraživanja slika.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud presuđuje da, u okviru odvagivanja između, s jedne strane, pravâ na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka i, s druge strane, prava na slobodu izražavanja i informiranja¹¹², u svrhu ispitivanja zahtjeva za uklanjanje poveznica koji je podnesen operatoru pretraživača i kojim se traži uklanjanje s popisa rezultata pretraživanja poveznice koja vodi na sadržaj koji sadržava navodno netočne informacije, na to se uklanjanje poveznica ne primjenjuje uvjet da je pitanje točnosti indeksiranog sadržaja bilo riješeno barem privremeno u okviru tužbe koju je podnio podnositelj zahtjeva protiv pružatelja sadržaja.

Uvodno, u svrhu ispitivanja pod kojim je uvjetima operator pretraživača dužan prihvatiti zahtjev za uklanjanje poveznica i stoga obrisati s popisa rezultata koji se prikazuje nakon pretrage ispitanikova osobnog imena poveznice prema internetskoj stranici na kojoj se nalaze tvrdnje koje ta osoba smatra netočnima, Sud je, među ostalim, podsjetio na sljedeće:

- ako aktivnost pretraživača može, u odnosu na aktivnost urednikâ internetskih stranica, znatno i dodatno utjecati na temeljna prava na privatnost i na zaštitu osobnih podataka, operator tog pretraživača, kao osoba koja određuje svrhe i načine te aktivnosti, mora u okviru svojih odgovornosti, nadležnosti i mogućnosti osigurati da jamstva iz Direktive 95/46 i OUP-a mogu razviti svoj puni učinak i da se može ostvariti učinkovita i potpuna zaštita ispitanika;
- operator pretraživača, koji odlučuje o zahtjevu za uklanjanje poveznica, mora provjeriti je li uključivanje poveznice na internetsku stranicu o kojoj je riječ u popis rezultata nužno za ostvarivanje prava na slobodu informiranja internetskih korisnika potencijalno zainteresiranih da posredstvom navedene pretrage pristupe toj internetskoj stranici, zaštićenog pravom na slobodu izražavanja i informiranja;
- OUP izričito propisuje zahtjev odvagivanja između, s jedne strane, temeljnih prava na privatnost i na zaštitu osobnih podataka i, s druge strane, temeljnog prava na slobodu informiranja.

Sud najprije ističe da, iako ispitanikova prava na zaštitu privatnog života i zaštitu osobnih podataka općenito prevaguju nad legitimnim interesom internetskih korisnika za pristup informacijama o kojima je riječ, ta ravnoteža ipak može ovisiti o relevantnim okolnostima svakog slučaja, osobito o prirodi te informacije i njezinoj osjetljivosti za privatni život ispitanika kao i o interesu javnosti za tu informaciju, koji se može razlikovati osobito s obzirom na ulogu koju ta osoba ima u javnom životu.

Pitanje je li indeksirani sadržaj točan ili ne čini također relevantan element u okviru te ocjene. Tako u određenim okolnostima pravo na informiranje internetskih korisnika i sloboda izražavanja pružatelja sadržaja mogu prevagnuti nad pravima na zaštitu privatnog života i zaštitu osobnih podataka, osobito kada ispitanik ima ulogu u javnom životu. Međutim, taj se odnos obrće kada se barem dio informacija na koje se odnosi zahtjev za uklanjanje poveznica, a koji nije neznatan s obzirom na cijeli sadržaj, pokaže netočnim. U takvom slučaju pravo na informiranje i pravo na dobivanje informacija ne mogu se uzeti u obzir jer ne mogu uključivati pravo širenja takvih informacija i pristupa tim informacijama.

¹¹² Temeljna prava redom zajamčena člancima 7., 8. i 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Nadalje, kad je riječ, s jedne strane, o obvezama povezanim s dokazivanjem netočnosti informacija u indeksiranom sadržaju, Sud pojašnjava da je osoba koja zbog netočnosti tih informacija zahtijeva uklanjanje poveznica dužna dokazati očitu netočnost tih informacija ili barem jednog dijela tih informacija koji nije neznatan s obzirom na taj cijeli sadržaj. Međutim, kako bi se izbjeglo to da se toj osobi nametne prekomjeran teret koji može naštetiti korisnom učinku prava na uklanjanje poveznica, na njoj je samo da podnese dokaze za koje se, s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, od nje može razumno zahtijevati da ih istraži. Ta osoba u načelu ne može biti dužna već u predsudskoj fazi, u prilog svojem zahtjevu za uklanjanje poveznica, podnijeti sudsku odluku donesenu protiv urednika internetske stranice, čak ni u obliku odluke o privremenoj pravnoj zaštiti.

S druge strane, kad je riječ o obvezama i odgovornostima operatora pretraživača, Sud ističe da se taj operator, kako bi provjerio može li sadržaj i dalje biti uključen u popis rezultata pretraživanja koje se provodi putem njegova pretraživača nakon zahtjeva za uklanjanje poveznica, mora osloniti na sva prava i interese o kojima je riječ kao i sve okolnosti slučaja. Međutim, taj operator ne može biti dužan istražiti činjenice i u tu svrhu organizirati kontradiktornu razmjenu s pružateljem sadržaja u svrhu pribavljanja elemenata koji nedostaju u vezi s točnošću indeksiranog sadržaja. Obveza da pridonese dokazivanju točnosti indeksiranog sadržaja tom bi operatoru nametnula teret koji prelazi ono što se od njega može razumno očekivati u pogledu njegovih odgovornosti, nadležnosti i mogućnosti. To bi rješenje podrazumijevalo ozbiljnu opasnost od toga da se uklone poveznice na sadržaj koji zadovoljava potrebu za legitimnim informacijama za koje postoji prevladavajući javni interes i da tako taj sadržaj postane teško pronaći na internetu. Stoga bi postojala stvarna opasnost od odvrćajućeg učinka na ostvarivanje slobode izražavanja i informiranja ako bi takav operator uklanjanje poveznica obavljao na gotovo sustavan način kako bi izbjegao snošenje troškova istraživanja činjenica koje su relevantne za utvrđivanje točnosti indeksiranog sadržaja.

Stoga je operator pretraživača dužan prihvatiti zahtjev za uklanjanje poveznica ako osoba koja je podnijela zahtjev za uklanjanje poveznica podnese dokaze koji utvrđuju očitu netočnost informacija iz indeksiranog sadržaja ili barem jednog dijela tih informacija koji nije neznatan s obzirom na cijeli taj sadržaj. Isto vrijedi i kada taj podnositelj zahtjeva podnese sudsku odluku protiv urednika internetske stranice koja se temelji na utvrđenju da su informacije sadržane u indeksiranom sadržaju, koje nisu neznatne s obzirom na cijeli sadržaj, barem na prvi pogled netočne. Suprotno tomu, ako iz dokaza koje je pružio podnositelj zahtjeva nije očito vidljivo da su te informacije netočne, operator pretraživača nije dužan u slučaju nepostojanja takve sudske odluke prihvatiti taj zahtjev za uklanjanje poveznica. Kada informacije o kojima je riječ mogu pridonijeti raspravi u općem interesu, s obzirom na sve okolnosti predmetnog slučaja, valja pridati osobitu važnost pravu na slobodu izražavanja i informiranja.

Naposljetku, Sud dodaje da, ako operator pretraživača ne postupi po zahtjevu za uklanjanje poveznica, ispitanik mora imati mogućnost obratiti se nadzornom ili sudskom tijelu kako bi ono provelo nužne provjere i naložilo tom voditelju obrade odgovarajuće mjere. U tom smislu osobito je na sudskim tijelima da osiguraju odvagivanje suprotstavljenih interesa, s obzirom na to da su ona u najboljem položaju za provedbu složenog i detaljnog odvagivanja, koje uzima u obzir sve kriterije i elemente utvrđene relevantnom sudskom praksom.

Kao drugo, Sud presuđuje da, u okviru odvagivanja navedenih prava, radi ispitivanja zahtjeva za uklanjanje poveznica kojim se traži da se iz rezultata pretraživanja slika koje je izvršeno na temelju imena fizičke osobe uklone fotografije prikazane u obliku minijatura na kojima se nalazi ta osoba, treba uzeti u obzir informativnu vrijednost tih fotografija neovisno o prvotnom kontekstu njihove objave na internetskoj stranici iz koje su izdvojene. Međutim, treba uzeti u obzir sve tekstualne elemente koji izravno prate prikazivanje tih fotografija u rezultatima pretraživanja i koji mogu pojasniti njihovu informativnu vrijednost.

Kako bi došao do tog zaključka, Sud naglašava da se na pretraživanja slika putem internetskog pretraživača na temelju imena osobe primjenjuju ista načela kao što su ona koja se primjenjuju na pretraživanja internetskih stranica i informacija koje su na njima sadržane. Ističe da prikazivanje

fotografija ispitanika u obliku minijatura, nakon pretraživanja na temelju imena, može predstavljati posebno veliko zadiranje u prava na zaštitu privatnosti i osobnih podataka te osobe.

Prema tome, kada je operatoru pretraživača podnesen zahtjev za uklanjanje poveznica kojim se traži da se iz rezultata pretraživanja slika izvršenog na temelju imena osobe uklone fotografije te osobe prikazane u obliku minijatura, on mora provjeriti je li prikazivanje predmetnih fotografija nužno za ostvarivanje prava na slobodu informiranja internetskih korisnika koji su potencijalno zainteresirani za pristup tim fotografijama putem takvog pretraživanja.

Međutim, budući da pretraživač prikazuje fotografije ispitanika izvan konteksta u kojem su objavljene na internetskoj stranici na koju se upućuje, najčešće kako bi se ilustrirali tekstualni elementi koje ta stranica sadržava, valja utvrditi treba li taj kontekst ipak uzeti u obzir prilikom odvagivanja suprotstavljenih prava i interesa koje treba provesti. U tom okviru pitanje mora li navedena ocjena uključivati i sadržaj internetske stranice na kojoj se nalazi fotografija za koju se traži uklanjanje prikaza u obliku minijature ovisi o predmetu i prirodi obrade o kojoj je riječ.

Što se tiče, kao prvo, predmeta obrade o kojoj je riječ, Sud ističe da objava fotografija kao neverbalnog sredstva komunikacije može imati snažniji utjecaj na internetske korisnike nego tekstualne objave. Naime, fotografije su kao takve važno sredstvo za privlačenje pažnje internetskih korisnika i mogu stvoriti interes za pristup člancima koje ilustriraju. Međutim, osobito zbog okolnosti da se one često mogu tumačiti na više načina, njihovo prikazivanje na popisu rezultata pretraživanja kao minijatura može dovesti do posebno ozbiljnog zadiranja u pravo ispitanika na zaštitu njegova ugleda, što treba uzeti u obzir u okviru odvagivanja između suprotstavljenih prava i interesa. Odvagivanje se razlikuje ovisno o tome je li riječ, s jedne strane, o člancima s fotografijama koje je objavio urednik internetske stranice i koje, umetnute u svoj izvorni kontekst, ilustriraju informacije u tim člancima i mišljenja koja su u njima iznesena i, s druge strane, o fotografijama koje u obliku minijatura na popisu rezultata prikazuje operator pretraživača izvan konteksta u kojem su one objavljene na izvornoj internetskoj stranici.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da ne samo da se razlog koji opravdava objavu osobnog podatka na internetskoj stranici ne podudara nužno s razlogom koji se primjenjuje na aktivnost pretraživača nego, čak i kad je to slučaj, rezultat odvagivanja dotičnih prava i interesa koje treba provesti može se razlikovati ovisno o tome je li riječ o obradi koju izvršava operator pretraživača ili urednik te internetske stranice. S jedne strane, legitimni interesi koji opravdavaju te obrade mogu biti različiti i, s druge strane, posljedice navedenih obrada na ispitanika i posebno njegovu privatnost nisu nužno iste¹¹³.

Kao drugo, kad je riječ o prirodi obrade koju provodi operator pretraživača, Sud utvrđuje da operator pretraživača, time što preuzima fotografije fizičkih osoba objavljene na internetu te ih u obliku minijatura odvojeno prikazuje u rezultatima pretraživanja slika, nudi uslugu u okviru koje provodi obradu osobnih podataka koja je samostalna i zasebna u odnosu na obradu koju provodi urednik internetske stranice s koje su preuzete fotografije i na obradu povezanu s postavljanjem poveznica koje vode do te stranice za koju je također odgovoran taj operator.

Slijedom toga, potrebna je samostalna ocjena aktivnosti operatora pretraživača koja uključuje prikazivanje rezultata pretraživanja slika u obliku minijatura, s obzirom na to da dodatno zadiranje u temeljna prava koje proizlazi iz takve aktivnosti može biti posebno intenzivno zbog skupljanja, prilikom pretraživanja na temelju imena, svih informacija koje se odnose na ispitanika dostupnih na internetu. U okviru te samostalne ocjene valja uzeti u obzir činjenicu da je to prikazivanje samo po

¹¹³ Vidjeti presudu Google Spain i Google, t. 86.

sebi rezultat koji traži internetski korisnik, neovisno o njegovoj naknadnoj odluci o tome hoće li pristupiti izvornoj internetskoj stranici.

Međutim, Sud napominje da takvo posebno odvagivanje, koje uzima u obzir samostalnu prirodu obrade koju provodi operator pretraživača, ne dovodi u pitanje moguću relevantnost tekstualnih elemenata koji mogu izravno pratiti prikazivanje fotografije na popisu rezultata pretraživanja, s obzirom na to da takvi elementi mogu pojasniti informativnu vrijednost te fotografije za javnost i stoga utjecati na odvagivanje relevantnih prava i interesa.

d. Tužbe protiv obrada podataka protivnih OUZP-u

Presuda od 28. travnja 2022., Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 80. – Zastupanje ispitanika od strane neprofitne udruge – Predstavnička tužba koju je podnijela udruge za zaštitu interesa potrošača bez mandata i neovisno o tome jesu li povrijeđena konkretna prava ispitanika – Tužba koja se temelji na zabrani nepoštenih poslovnih prakse, povredi zakona u području zaštite potrošača ili zabrani korištenja ništavih općih uvjeta”

Društvo Meta Platforms Ireland upravlja ponudom usluga internetske društvene mreže Facebook i voditelj je obrade osobnih podataka korisnika te mreže u Uniji. Internetska platforma Facebook na internetskoj stranici [www.facebook.de](#) sadržava prostor pod nazivom „App-Zentrum” (Centar za aplikacije) na kojem društvo Meta Platforms Ireland nudi korisnicima pristup besplatnim igrama trećih osoba. Prilikom pristupa nekim od tih igara, korisnik se upozorava da korištenjem dotičnom aplikacijom omogućuje društvu koje je isporučilo igru da dobije određeni broj osobnih podataka i ovlašćuje ga da u njegovo ime izvršava objave. Korištenjem te aplikacije on prihvaća opće uvjete i politiku zaštite podataka. Usto, u slučaju određene igre korisnika se obavještava da je aplikacija ovlaštena objaviti slike i druge informacije u njegovo ime.

Njemačka Savezna unija organizacija i udruge potrošača¹¹⁴ smatrala je da su informacije koje pružaju predmetne igre u Centar za aplikacije nepošteno. Prema tome, kao tijelo koje ima aktivnu procesnu legitimaciju da zatraži prestanak povreda zakonodavstva u području zaštite potrošača¹¹⁵, Savezna unija podnijela je tužbu za prestanak povrede protiv društva Meta Platforms Ireland. Ta tužba podnesena je a da pritom nije postojala konkretna povreda prava na zaštitu podataka ispitanika i bez njegova mandata. Društvo Meta Platforms Ireland podnijelo je žalbu protiv odluke kojom je prihvaćena ta tužba te je, s obzirom na to da je žalba odbijena, zatim Bundesgerichtshofu (Savezni vrhovni sud, Njemačka) podnijelo reviziju. Budući da je imao dvojbe u pogledu dopuštenosti tužbe koju je podnijela Savezna unija i osobito u pogledu njezine aktivne procesne legitimacije u odnosu na društvo Meta Platforms Ireland, taj je sud pokrenuo postupak pred Sudom.

Sud je u svojoj presudi odlučio da se članku 80. stavku 2. Opće uredbe o zaštiti podataka¹¹⁶ ne protivi mogućnost udruge za zaštitu interesa potrošača da pokrene postupak pred sudom, bez mandata koji

¹¹⁴ Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (u daljnjem tekstu: Savezna unija)

¹¹⁵ Prema njemačkom pravu zakoni o zaštiti potrošača također obuhvaćaju pravila kojima se definira zakonitost prikupljanja ili obrade ili korištenja osobnih podataka potrošača od strane poduzeća ili poduzetnika.

¹¹⁶ 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

joj se u tu svrhu dodjeljuje i neovisno o tome jesu li povrijeđena konkretna prava ispitanikâ, protiv navodnog počinitelja povrede prava na zaštitu osobnih podataka, pri čemu se poziva na povredu zabrane nepoštenih poslovnih praksi, zakona u području zaštite potrošača ili zabrane korištenja ništavih općih uvjeta. Takva je tužba moguća s obzirom na to da predmetna obrada podataka može utjecati na prava koja identificirana fizička osoba ili fizička osoba koju se može identificirati ima na temelju OUZP-a.

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na to da, dok je cilj OUZP-a¹¹⁷ osigurati, u načelu potpunu, usklađenost nacionalnih zakonodavstava koji se odnose na zaštitu osobnih podataka, članak 80. stavak 2. te uredbe jedna je od odredbi kojima se državama članicama ostavlja margina prosudbe u vezi s njegovom provedbom¹¹⁸. Stoga, kako bi se predstavnička tužba mogla podnijeti bez mandata u području zaštite osobnih podataka predviđenog tom odredbom, države članice moraju iskoristiti mogućnost ponuđenu tom odredbom da u svojem nacionalnom pravu predvide taj način zastupanja ispitanika. Međutim, prilikom korištenjem te mogućnosti države članice moraju koristiti svoju marginu prosudbe u uvjetima i granicama predviđenima OUZP-om i donijeti zakone a da se pritom ne dovode u pitanje sadržaj i ciljevi te uredbe.

Nadalje, Sud naglašava da se, time što se državama članicama daje mogućnost predviđanja mehanizma predstavničke tužbe protiv navodnog počinitelja povrede prava na zaštitu osobnih podataka, člankom 80. stavkom 2. OUZP-a predviđa određen broj zahtjeva koje treba poštovati. Tako se, kao prvo, aktivna procesna legitimacija priznaje tijelu, organizaciji ili udruzi koja ispunjava kriterije navedene u OUZP-u¹¹⁹. Taj pojam može uključivati udrugu za zaštitu interesa potrošača, poput Savezne unije, koja nastoji ostvariti cilj od javnog interesa kojim se nastoje osigurati prava i slobode ispitanikâ u njihovu svojstvu potrošača s obzirom na to da ostvarenje takvog cilja može biti povezano sa zaštitom njihovih osobnih podataka. Kao drugo, podnošenje navedene predstavničke tužbe pretpostavlja da predmetni subjekt, neovisno o tome ima li mandat koji mu se u tu svrhu dodjeljuje,

podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP). Na temelju članka 80. stavka 2. „[d]ržave članice mogu predvidjeti da svako tijelo, organizacija ili udruženje iz stavka 1. ovog članka, neovisno o mandatu ispitanika, ima pravo u toj državi članici podnijeti pritužbu nadzornom tijelu nadležnom u skladu s člankom 77. i ostvarivati prava iz članaka 78. i 79. ako smatra da su uslijed obrade osobnih podataka [koji se na njega odnose] prekršena prava ispitanika iz [te] uredbe.”

¹¹⁷ Kako to proizlazi iz članka 1. stavka 1., u vezi s uvodnim izjavama 9., 10. i 13. te uredbe.

¹¹⁸ U skladu s „odstupajućim klauzulama”

¹¹⁹ Osobito u članku 80. stavku 1. OUZP-a. U toj se odredbi upućuje na „neprofitno tijelo, organizaciju ili udruženje, koje je pravilno osnovano u skladu s pravom države članice, u čijem se statutu navode ciljevi od javnog interesa te je aktivno u području zaštite prava i sloboda ispitanika s obzirom na zaštitu njegovih osobnih podataka”.

smatra da su prava koja ispitanik ima na temelju OUZP-a povrijeđena zbog obrade njegovih osobnih podataka.

Stoga, s jedne strane, podnošenje predstavničke tužbe¹²⁰ ne zahtijeva da predmetni subjekt prethodno pojedinačno utvrdi osobu na koju se konkretno odnosi obrada podataka koja je navodno protivna odredbama OUZP-a. U tu svrhu, određivanje kategorije ili skupine osoba na koje utječe takva obrada također može biti dovoljno¹²¹.

S druge strane, podnošenje takve tužbe ne zahtijeva postojanje konkretne povrede prava koja osoba ima na temelju OUZP-a. Naime, kako bi se priznala aktivna procesna legitimacija nekog subjekta, dovoljno je tvrditi da dotična obrada podataka može utjecati na prava koja osoba čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi ima na temelju navedene uredbe, pri čemu nije potrebno dokazati stvarnu štetu koju je ispitanik u određenoj situaciji pretrpio zbog povrede njegovih prava. Stoga, s obzirom na cilj koji se nastoji postići OUZP-om, činjenica da se udruge za zaštitu interesa potrošača, kao što je to Savezna unija, ovlašćuju da putem mehanizma predstavničke tužbe podnesu tužbe za prestanak obrada koje su protivne odredbama OUZP-a, neovisno o tome jesu li povrijeđena prava osobe koja je pojedinačno i konkretno pogođena tom povredom, nedvojbeno pridonosi jačanju prava ispitanika i osiguravanju visoke razine njihove zaštite.

Naposljetku, Sud je pojasnio da povreda pravila o zaštiti osobnih podataka istodobno može dovesti do povrede pravila o zaštiti potrošača ili nepoštenoj poslovnoj praksi. Naime, OUZP-om¹²² se državama članicama omogućuje da koriste svoju mogućnost da predvide kako su udruge za zaštitu interesa potrošača ovlaštene pokrenuti postupke zbog povreda prava predviđenih OUZP-om na temelju pravila kojima je cilj zaštita potrošača ili suzbijanje nepoštenih poslovnih praksi.

¹²⁰ Na temelju članka 80. stavka 2. OUZP-a

¹²¹ Osobito s obzirom na doseg pojma „ispitanik” predviđenog u članku 4. točki 1. OUZP-a, koji obuhvaća kako „pojedina čiji se identitet može utvrditi” tako i „osobu koja se može identificirati”.

¹²² Osobito, članak 80. stavak 2. OUZP-a

IV. Građanstvo Unije¹²³

1. Gubitak građanstva Unije zbog gubitka državljanstva države članice

Presuda od 18. siječnja 2022. (veliko vijeće), Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju) (C-118/20, [EU:C:2022:34](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članci 20. i 21. UFEU-a – Područje primjene – Odricanje državljanstva jedne države članice s ciljem dobivanja državljanstva druge države članice u skladu s jamstvom potonje države o prirođenju zainteresirane osobe – Povlačenje tog jamstva zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti – Načelo proporcionalnosti – Situacija bezdržavljanstva”

Osoba JY, tada estonska državljanka koja je boravila u Austriji, 2008. zatražila je dodjeljivanje austrijskog državljanstva. Odlukom od 11. ožujka 2014. tada nadležno austrijsko upravno tijelo¹²⁴ zajamčilo joj je da će joj se to državljanstvo dodijeliti ako u roku od dvije godine dokaže otpust iz državljanstva Estonije. Osoba JY u određenom je roku podnijela potvrdu da je 27. kolovoza 2015. dobila otpust iz državljanstva Estonije. Od tog datuma osoba JY je osoba bez državljanstva.

Odlukom od 6. srpnja 2017. austrijsko upravno tijelo koje je postalo nadležno¹²⁵ povuklo je odluku od 11. ožujka 2014. u skladu s nacionalnim pravom i odbilo zahtjev osobe JY za dodjeljivanje austrijskog državljanstva. Kao obrazloženje svoje odluke to je tijelo navelo da osoba JY više ne ispunjava uvjete za dodjeljivanje državljanstva predviđene nacionalnim pravom. Naime, nakon što je osobi JY dano jamstvo da će joj se dodijeliti austrijsko državljanstvo, ona je počinila dva ozbiljna upravna prekršaja, koji proizlaze iz toga da na svoje vozilo nije stavila naljepnicu o tehničkoj ispravnosti i da je upravljala motornim vozilom u alkoholiziranom stanju. Bila je odgovorna i za osam upravnih prekršaja počinjenih prije nego što joj je dano to jamstvo.

Budući da je njezina tužba protiv navedene odluke bila odbijena, osoba JY podnijela je reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija). Taj sud navodi da su, uzimajući u obzir upravne prekršaje koje je osoba JY počinila prije i nakon što joj je dano jamstvo da će joj se dodijeliti austrijsko državljanstvo, u skladu s austrijskim pravom ispunjeni uvjeti za povlačenje tog jamstva. Međutim, on se pita je li situacija osobe JY obuhvaćena pravom Unije i mora li prilikom donošenja odluke o povlačenju jamstva o prirođenju, koje osobu JY onemogućuje da ponovno stekne građanstvo Unije, nadležno upravno tijelo poštovati to pravo, osobito načelo proporcionalnosti koje je njime propisano, vodeći računa o posljedicama koje ta odluka ima za situaciju zainteresirane osobe.

U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio je postaviti Sudu pitanje o tumačenju prava Unije. U svojoj presudi, koju je donijelo veliko vijeće, Sud tumači članak 20. UFEU-a u okviru svoje sudske prakse¹²⁶ koja se odnosi na obveze država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije.

¹²³ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 9. lipnja 2022., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu II. „Povlačenje države članice iz Europske unije”.

¹²⁴ Niederösterreichische Landesregierung (vlada savezne zemlje Donje Austrije, Austrija)

¹²⁵ Wiener Landesregierung (vlada savezne zemlje Beča, Austrija)

¹²⁶ Proizašle iz presuda od 2. ožujka 2010., *Rottmann* (C-135/08, [EU:C:2010:104](#)) i od 12. ožujka 2019., *Tjebbes i dr.* (C-221/17, [EU:C:2019:189](#)).

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud je presudio da je situacija osobe koja ima državljanstvo samo jedne države članice i koja se odrekne tog državljanstva i time izgubi svoj status građanina Unije, a kako bi stekla državljanstvo druge države članice, slijedom jamstva koje su dala tijela potonje države članice da će joj se dodijeliti to državljanstvo, obuhvaćena pravom Unije s obzirom na svoju prirodu i posljedice kada je to jamstvo povučeno, čime se tu osobu onemogućuje da ponovno dobije status građanina Unije.

U tom pogledu Sud najprije utvrđuje da je u vrijeme povlačenja navedenog jamstva osoba JY bila osoba bez državljanstva i da je izgubila svoj status građanina Unije. Budući da je zahtjev za otpust iz državljanstva njezine države članice podrijetla podnesen u okviru postupka prirođenja s ciljem stjecanja austrijskog državljanstva i posljedica je toga da je osoba JY, uzimajući u obzir jamstvo koje joj je bilo dano, ispunjavala zahtjeve povezane s tim postupkom, ne može se smatrati da se osoba poput osobe JY dobrovoljno odrekla statusa građanina Unije. Naprotiv, budući da je od države članice domaćina dobila jamstvo da će joj dodijeliti svoje državljanstvo, zahtjevom za otpust nastoji se ispuniti uvjete za stjecanje tog državljanstva i, kada je ono stečeno, nastaviti uživati status građanina Unije i s njime povezana prava.

Nadalje, kada u okviru postupka prirođenja tijela države članice domaćina povuku jamstvo o prirođenju, zainteresirana osoba koja je bila državljanin samo jedne druge države članice i odrekla se izvornog državljanstva kako bi ispunila zahtjeve povezane s tim postupkom više ne može nastaviti isticati svoja prava koja proizlaze iz njezina statusa građanina Unije. Takav postupak, promatran u cjelini, utječe na status koji se člankom 20. UFEU-a dodjeljuje državljanima država članica. Naime, on može dovesti do toga da se osobu koja se nalazi u situaciji poput one u kojoj je osoba JY liši svih prava povezanih s tim statusom, iako je ta osoba u trenutku početka navedenog postupka bila državljanin države članice i tako imala status građanina Unije.

Naposljetku, Sud navodi da je osoba JY, kao estonska državljanka, ostvarila svoju slobodu kretanja i boravka time što se nastanila u Austriji gdje boravi već nekoliko godina te naglašava da logika postupne integracije u društvo države članice domaćina koja se potiče člankom 21. stavkom 1. UFEU-a zahtijeva da situacija građanina Unije, kojem su dodijeljena prava na temelju navedene odredbe zbog ostvarivanja njegova prava na slobodno kretanje unutar Unije i koji ne bi mogao izgubiti samo ta prava nego i samo svojstvo građanina Unije, iako se prirođenjem u državi članici domaćinu nastojao dublje integrirati u njezino društvo, ulazi u područje primjene odredbi UFEU-a o građanstvu Unije.

Kao drugo, Sud je tumačio članak 20. UFEU-a na način da nadležna nacionalna tijela i sudovi države članice domaćina moraju provjeriti je li odluka o povlačenju, zbog koje je gubitak statusa građanina Unije dotične osobe konačan, u skladu s načelom proporcionalnosti s obzirom na posljedice koje ta odluka ima na situaciju te osobe. Taj zahtjev usklađenosti s načelom proporcionalnosti nije ispunjen kada se takva odluka temelji na upravnim prekršajima iz propisa o sigurnosti prometa na cestama za koje je prema primjenjivom nacionalnom pravu predviđena samo novčana kazna.

Kako bi došao do tog zaključka Sud navodi da, kada u okviru postupka prirođenja koji je pokrenut u državi članici ta država od građanina Unije zahtijeva da se odrekne državljanstva svoje države članice podrijetla, ostvarivanje i koristan učinak prava koja taj građanin Unije ima na temelju članka 20. UFEU-a zahtijevaju da on ni u kojem trenutku ne bude izložen gubitku svojeg temeljnog statusa građanina Unije zbog toga što je pokrenut taj postupak. Naime, svaki gubitak tog statusa, čak i privremen, lišava dotičnu osobu tijekom neodređenog razdoblja mogućnosti uživanja svih prava koja proizlaze iz tog statusa.

Stoga, kada državljanin države članice zatraži otpust iz svojeg državljanstva kako bi mogao dobiti državljanstvo druge države članice i tako nastaviti uživati status građanina Unije, država članica podrijetla ne bi smjela, na temelju jamstva o prirođenju koje je dala ta druga država članica, donijeti konačnu odluku o oduzimanju državljanstva a da se ne uvjeri da će ta odluka stupiti na snagu tek kada se novo državljanstvo stvarno stekne.

S obzirom na navedeno, u situaciji u kojoj je status građanina Unije već bio privremeno izgubljen jer je u okviru postupka prirođenja država članica podrijetla dotičnoj osobi oduzela svoje državljanstvo prije nego što je ona stvarno stekla državljanstvo države članice domaćina, obveza osiguranja korisnog učinka članka 20. UFEU-a prije svega je na potonjoj državi članici. Ta se obveza osobito nalaže kad je riječ o odluci o povlačenju jamstva o prirođenju zbog koje može biti konačan gubitak statusa građanina Unije. Takva se odluka stoga može donijeti samo zbog legitimnih razloga i u skladu s načelom proporcionalnosti.

Ispitivanje proporcionalnosti zahtijeva osobito da se provjeri je li takva odluka opravdana s obzirom na ozbiljnost povreda koje je počinila dotična osoba. Kad je riječ o osobi JY, budući da prekršaji koji su počinjeni prije davanja jamstva o prirođenju nisu bili prepreka njegovu davanju, oni se više ne mogu uzeti u obzir kao temelj odluke o povlačenju. Kad je riječ o onima koji su počinjeni nakon što je dano jamstvo o prirođenju, uzimajući u obzir njihovu prirodu i ozbiljnost te zahtjev za usko tumačenje pojmova „javni poredak i javna sigurnost“, iz njih ne proizlazi da osoba JY predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes društva ili da ugrožava javnu sigurnost Austrije. Naime, za prekršaje iz propisa o sigurnosti prometa na cestama, za koje se mogu izreći samo novčane kazne, ne može se smatrati da dokazuju da osoba koja ih je počinila predstavlja prijetnju javnom poretku i javnoj sigurnosti koja može opravdati konačan gubitak njezina statusa građanina Unije.

2. Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica

Presuda od 10. ožujka 2022., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sveobuhvatno zdravstveno osiguranje) (C-247/20, [EU:C:2022:177](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravo na slobodno kretanje i boravak na području država članica – Članak 21. UFEU-a – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 7. stavak 1. točka (b) i članak 16. – Dijete koje je državljanin jedne države članice, a boravi u drugoj državi članici – Izvedeno pravo boravka roditelja koji stvarno skrbi za to dijete – Zahtjev sveobuhvatnog zdravstvenog osiguranja – Dijete koje ostvaruje pravo stalnog boravka za dio predmetnih razdoblja“

Osoba VI i njezin suprug pakistanski su državljani koji borave u Sjevernoj Irskoj (Ujedinjena Kraljevina) sa svojom djecom. Njihov sin, irski državljanin rođen 2004., stekao je pravo stalnog boravka u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju svojeg zakonitog boravka u neprekinutom razdoblju od pet godina.

Iako osoba VI, koja je prvotno skrbila za njihovu djecu, radi i porezni je obveznik tek od travnja 2016., njezin suprug radio je i bio porezni obveznik tijekom svih razdoblja o kojima je riječ u glavnom postupku, pri čemu oba bračna druga raspolažu dostatnim sredstvima za uzdržavanje svoje obitelji.

Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs (Porezna i carinska uprava, Ujedinjena Kraljevina) smatrao je da osoba VI od svibnja do kolovoza 2006. i od kolovoza 2014. do rujna 2016. nije bila pokrivena sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem te da stoga nije imala pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini, tako da za ta dva razdoblja nije mogla ostvarivati pravo na osobni odbitak za uzdržavano dijete ni obiteljske doplatke.

Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Žalbeni sud u području socijalne sigurnosti, Sjeverna Irska, Ujedinjena Kraljevina), kojem su podnesene dvije tužbe u pogledu tih prava, pita Sud je

li se zahtjev za posjedovanje sveobuhvatnog zdravstvenog osiguranja u državi članici domaćinu, predviđen člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/38¹²⁷, primjenjivao na osobu VI i na njezina sina tijekom predmetnih razdoblja i, prema potrebi, je li besplatno osiguranje u okviru sustava javnog zdravstvenog osiguranja države članice domaćina kojim su raspolagali dostatno za ispunjenje tog zahtjeva.

Sud je presudio da članak 21. UFEU-a, koji propisuje pravo slobodnog kretanja i boravka građana Unije te članak 16. stavak 1. Direktive 2004/38, koji se odnosi na stjecanje prava stalnog boravka, treba tumačiti na način da dijete, građanin Unije, koje je steklo pravo stalnog boravka, kao ni roditelj koji stvarno skrbi za njega nisu obvezni biti sveobuhvatno zdravstveno osigurani u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) te direktive kako bi zadržali svoje pravo boravka u državi domaćinu. Suprotno tomu, kad je riječ o razdobljima koja su prethodila stjecanju prava stalnog boravka djeteta – građanina Unije – u državi domaćinu, to dijete, ako se za njega traži pravo boravka na temelju tog članka 7. stavka 1. točke (b), kao i roditelj koji stvarno skrbi za njega, trebaju biti sveobuhvatno zdravstveno osigurani u smislu navedene direktive.

Ocjena Suda

S jedne strane, kad je riječ o razdobljima koja su uslijedila nakon što je dijete, građanin Unije, steklo pravo stalnog boravka nakon što je u neprekinutom razdoblju od pet godina zakonito boravilo na području države članice domaćina, Sud naglašava da se na to pravo više ne primjenjuju¹²⁸ uvjeti da raspolaže dostatnim sredstvima za sebe i svoju obitelj kao i sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem, koji su se primjenjivali prije stjecanja takvog prava stalnog boravka¹²⁹.

Kad je riječ o roditelju, državljaninu treće zemlje koji stvarno skrbi za to dijete, Sud je utvrdio da on nije „član obitelji” u smislu Direktive 2004/38 i stoga na temelju te direktive¹³⁰ ne može ostvarivati pravo stalnog boravka u državi članici domaćinu ako dijete uzdržava njegov roditelj. Naime, pojam „član obitelji” u smislu te direktive ograničen je¹³¹, kad je riječ o srođnicima u uzlaznoj liniji građanina Unije, na izravne srođnike u uzlaznoj liniji koje taj građanin „uzdržava”.

S obzirom na tu činjenicu, treba smatrati da pravo stalnog boravka u državi članici domaćinu, povjereno pravom Unije maloljetnom državljaninu druge države članice, u svrhu osiguranja korisnog učinka tog prava boravka, nužno podrazumijeva, na temelju članka 21. UFEU-a, pravo roditelja koji stvarno skrbi za tog maloljetnog građanina Unije da s njim boravi u državi članici domaćinu i to neovisno o državljanstvu tog roditelja. Iz toga slijedi da se neprimjenjivost uvjeta navedenih, među ostalim, u članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive 2004/38, nakon što je navedeni maloljetnik stekao

¹²⁷ 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.). Člankom 7. stavkom 1. točkom (b) te direktive određuje se da svi građani Unije imaju pravo boravka na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji, kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svojeg boravka te ako su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu.

¹²⁸ Na temelju članka 16. stavka 1. zadnje rečenice Direktive 2004/38

¹²⁹ Predviđeni člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/38

¹³⁰ U članku 16. stavku 2. Direktive 2004/38 navodi se da se stavak 1. tog članka također primjenjuje na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekinutom razdoblju od pet godina.

¹³¹ U skladu s člankom 2. točkom 2. Direktive 2004/38

pravo stalnog boravka na temelju članka 16. stavka 1. te direktive, proširuje na tog roditelja na temelju članka 21. UFEU-a.

S druge strane, kad je riječ o razdoblju koja su prethodila stjecanju prava stalnog boravka djeteta – građanina Unije – u državi domaćinu, iz teksta članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 kao i iz opće strukture i cilja te direktive proizlazi da ne samo građanin Unije nego i članovi njegove obitelji koji s njime borave u državi domaćinu, kao i roditelj koji stvarno skrbi za to dijete, moraju biti pokriveni sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem.

U tom pogledu, iz tog članka, u vezi s uvodnom izjavom 10. i člankom 14. stavkom 2. te direktive, proizlazi da tijekom cjelokupnog trajanja boravka na području države članice domaćina duljeg od tri mjeseca, a kraćeg od pet godina, građanin Unije koji nije ekonomski aktivan mora, među ostalim, raspolagati sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postao nerazuman teret za javne financije te države članice. U slučaju djeteta, građanina Unije, koje boravi u državi domaćinu s roditeljem koji stvarno skrbi za njega, taj je zahtjev ispunjen u slučaju da dijete raspolaže sveobuhvatnim zdravstvenim osiguranjem koje pokriva njegova roditelja i u obrnutom slučaju kad taj roditelj raspolaže takvim osiguranjem koje pokriva dijete.

U slučaju maloljetnog građanina Unije čiji je jedan od roditelja, državljanin treće zemlje, radio i bio porezni obveznik u državi domaćinu tijekom predmetnog razdoblja, bilo bi neproporcionalno odbiti tom djetetu i roditelju koji stvarno skrbi za njega pravo boravka samo zbog toga što su tijekom tog razdoblja oni bili besplatno osigurani u okviru sustava javnog zdravstvenog osiguranja države domaćina. Naime, ne može se smatrati da je to besplatno osiguranje u uvjetima iz glavnog postupka nerazuman teret za javne financije navedene države.

3. Izvedeno pravo na boravak državljana treće zemlje, članova obitelji građanina Unije

Presuda 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](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 20. UFEU-a – Građanstvo Europske unije – Građanin Unije koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja – Zahtjev za boravišnu iskaznicu člana njegove obitelji koji je državljanin treće zemlje – Odbijanje – Obveza građanina Unije da raspolaže dostatnim sredstvima – Obveza bračnih drugova da žive zajedno – Maloljetno dijete građanin Unije – Nacionalno zakonodavstvo i praksa – Stvarno uživanje bitnog sadržaja prava dodijeljenih građanima Unije – Uskraćivanje”

Osoba XU dijete je rođeno u Venezueli, na čije čuvanje i odgoj isključivo pravo ima njegova majka, venezuelska državljanka. Ta osoba živi u Španjolskoj s majkom, španjolskim državljaninom za kojeg se ona udala i njihovim zajedničkim djetetom, španjolskog državljanstva. Osoba QP, peruanski državljanin, sklopila je brak sa španjolskom državljanicom, s kojom ima dijete, španjolskog državljanstva. Osobe XU i QP članovi su obitelji građanina Unije koji ima državljanstvo države u kojoj borave i koji se nikada nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje u drugoj državi članici.

Osobama XU i QP odbijeni su zahtjevi za izdavanje boravišne iskaznice kao članovima obitelji građanina Unije¹³² zbog toga što taj građanin ne raspolaže dostatnim financijskim sredstvima za sebe

¹³² U predmetnom slučaju, za osobu XU zahtjev je podnio njezin oćuh, a za osobu QP njezina supruga.

i članove svoje obitelji¹³³. Nadležno upravno tijelo, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ured državne uprave vlade u Toledo, Španjolska), u obzir je uzelo isključivo ekonomske prilike u kojima se nalazi očuh, u slučaju osobe XU, odnosno supruga, u slučaju osobe QP.

Budući da su prihvaćene tužbe protiv tih odluka o odbijanju, uprava se žalila na presude donesene s tim u vezi sudu koji je uputio zahtjev.

Taj sud dvoji o usklađenosti s pravom Unije¹³⁴ prakse koja uključuje automatsko odbijanje spajanja obitelji državljanina treće zemlje sa španjolskim državljaninom koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja, samo zbog ekonomskih prilika u kojima se nalazi potonji državljanin. Navedena bi praksa mogla dovesti do toga da taj španjolski državljanin mora napustiti područje Unije. Prema mišljenju navedenog suda, to bi se moglo dogoditi u dvama predmetima, s obzirom na obvezu zajedničkog života koju nalaže španjolsko zakonodavstvo primjenjivo na brak¹³⁵.

U svojoj presudi Sud u biti odlučuje da se pravu Unije protivi to da država članica odbije zahtjev za spajanje obitelji podnesen u korist državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije koji ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja, samo zato što taj građanin Unije nema dostatna sredstva za sebe i tog člana svoje obitelji, a da pritom ne ispita postoji li između tog građanina Unije i člana njegove obitelji odnos ovisnosti koji je takve prirode da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka tom članu obitelji, navedeni građanin Unije bio prisiljen napustiti njezino područje u cijelosti te bi mu na taj način bilo onemogućeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa građanina Unije. Nakon toga Sud je pružio više pojašnjenja kako bi se ocijenilo postoji li u svakom od predmetnih slučajeva odnos ovisnosti koji može opravdati dodjelu izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje na temelju prava Unije.

Ocjena Suda

Kad je riječ o spajanju obitelji i zahtjevu raspolaganja dostatnim sredstvima, Sud uvodno podsjeća na to da se pravo Unije načelno ne primjenjuje na zahtjev za spajanje obitelji državljanina treće zemlje s članom njegove obitelji, državljaninom države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, i da mu se stoga načelno ne protivi propis države članice na temelju kojeg je takvo spajanje obitelji uvjetovano dostatnim sredstvima. Međutim, sustavnim nalaganjem takvog uvjeta bez ikakve iznimke može se povrijediti izvedeno pravo boravka koje u vrlo posebnim situacijama, na temelju članka 20. UFEU-a, treba priznati državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije, među ostalim, ako bi zbog uskraćivanja takvog prava navedeni građanin bio prisiljen napustiti područje Unije, čime bi bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa građanina Unije. To je slučaj ako između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji odnos ovisnosti koji bi doveo do toga da se građanina prisili da prati dotičnog državljanina treće zemlje i napusti područje Unije u cijelosti.

Kad je riječ o postojanju odnosa ovisnosti u okviru predmeta C-532/19, Sud najprije pojašnjava da taj odnos, koji može opravdati dodjelu izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a, ne postoji samo zato što su punoljetni državljanin države članice koji se nikada nije koristio svojom slobodom

¹³³ Kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći Španjolske, u skladu s onim što je propisano u njezinu zakonodavstvu.

¹³⁴ Članak 20. UFEU-a, koji se odnosi na građanstvo Unije.

¹³⁵ U predmetu C-532/19 nepriznavanje prava boravka osobi QP prisililo bi njezinu suprugu na napuštanje područja Unije. U predmetu C-451/19 nepriznavanje prava boravka osobi XU dovelo bi do odlaska te osobe i njezine majke s područja Unije te bi prisililo ne samo supruga te majke nego i maloljetno dijete španjolskog državljanstva koje je rođeno u njihovu braku da napuste to područje.

kretanja i njegov punoljetni bračni drug, državljanin treće zemlje, dužni živjeti zajedno, u skladu s pravilima države članice čiji je građanin Unije državljanin i u kojoj je taj brak sklopljen.

Sud potom ispituje može li takav odnos ovisnosti postojati kada su taj državljanin treće zemlje i njegov bračni drug, državljanin države članice koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja, roditelji maloljetnog djeteta koje je također državljanin te države članice i koje se također još nije koristilo svojom slobodom kretanja.

Naime, kako bi se ocijenila opasnost da dotično dijete, građanin Unije, bude prisiljeno napustiti područje Unije ako se njegovu roditelju, državljaninu treće zemlje, odbije dodijeliti izvedeno pravo boravka u predmetnoj državi članici, valja utvrditi čuva li i odgaja li taj roditelj stvarno to dijete i postoji li stvaran odnos ovisnosti između njih, vodeći računa o pravu na poštovanje obiteljskog života¹³⁶ i obvezi uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta¹³⁷.

Okolnost da je drugi roditelj, građanin Unije, doista sposoban i spreman sâm preuzeti svakodnevno i stvarno čuvanje i odgoj djeteta nije dovoljna da bi se moglo zaključiti da između roditelja, državljanina treće zemlje, i djeteta ne postoji takav odnos ovisnosti da bi dijete bilo prisiljeno napustiti područje Unije ako se tom državljaninu treće zemlje odbije pravo boravka. Naime, takvo utvrđenje mora se temeljiti na uzimanju u obzir svih okolnosti slučaja¹³⁸ u najboljem interesu dotičnog djeteta.

Dakle, činjenica da roditelj, državljanin treće zemlje, živi s maloljetnim djetetom, građaninom Unije, relevantna je prilikom utvrđivanja postojanja međusobnog odnosa ovisnosti, ali ne predstavlja nužan preduvjet. Nadalje, kada maloljetno dijete, građanin Unije, trajno živi s oba svoja roditelja i kada, prema tome, njegovo čuvanje i odgoj te zakonsku, emocionalnu i financijsku skrb svakodnevno dijele oba ta roditelja, može se pretpostaviti, pri čemu je ta pretpostavka oboriva, da postoji odnos ovisnosti između tog maloljetnog djeteta, građanina Unije, i njegova roditelja, državljanina treće zemlje, neovisno o činjenici da drugi roditelj tog djeteta, kao državljanin države članice na čijem području prebiva ta obitelj, ima bezuvjetno pravo boravka na državnom području te države članice.

Kad je riječ o postojanju odnosa ovisnosti u okviru predmeta C-451/19, kao prvo, Sud naglašava da s obzirom na to da je izvedeno pravo boravka, koje se državljaninu treće zemlje može priznati na temelju članka 20. UFEU-a, supsidijarnog dosega, sud koji je uputio zahtjev treba, među ostalim, ispitati je li osoba XU – koja je na datum odbijanja zahtjeva za dodjelu boravišne dozvole bila maloljetna i čija je majka, državljanka treće zemlje, posjedovala takvu dozvolu na španjolskom državnom području – mogla, na taj datum, ostvariti pravo boravka na tom području na temelju Direktive 2003/86¹³⁹.

¹³⁶ Navedeno u članku 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

¹³⁷ Priznat u članku 24. stavku 2. Povelje te uključuje pravo tog djeteta na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravan kontakt s oba roditelja, utvrđeno u članku 24. stavku 3. Povelje.

¹³⁸ Osobito dobi djeteta, njegova fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti kako s roditeljem građaninom Unije tako i s roditeljem državljaninom treće zemlje kao i moguće opasnosti u pogledu stabilnosti tog djeteta u slučaju razdvajanja od potonjeg roditelja.

¹³⁹ Članak 4. stavak 1. točka (c) Direktive 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. te ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.). Iako se u toj direktivi propisuje da se ona ne primjenjuje na članove obitelji građanina Unije, uzimajući u obzir njezin cilj, odnosno podupiranje spajanja obitelji, kao i zaštitu koja se njome nastoji pružiti državljanima trećih zemalja, osobito maloljetnicima, ne može se isključiti primjena te direktive u korist maloljetnog državljanina treće zemlje samo zato što je njegov roditelj, koji je državljanin treće zemlje, također roditelj građanina Unije, rođenog u braku s državljaninom države članice.

Kao drugo, ako se osobi XU ne bi mogla dodijeliti boravišna dozvola na temelju sekundarnog prava Unije odnosno nacionalnog prava, Sud ispituje može li se tom državljaninu treće zemlje priznati izvedeno pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a.

U tom pogledu valja utvrditi bi li, na datum odbijanja zahtjeva za dodjelu boravišne dozvole osobi XU, prisilno udaljavanje te osobe moglo praktički prisiliti njezinu majku da napusti područje Unije, zbog odnosa ovisnosti koji postoji među njima, te, ako je odgovor potvrđan, bi li odlazak majke osobe XU također praktički obvezao njezino maloljetno dijete, građanina Unije, na napuštanje područja Unije zbog postojećeg odnosa ovisnosti između tog građanina Unije i njegove majke.

Ocjena postojanja odnosa ovisnosti između roditelja i njegova djeteta, pri čemu su oboje državljani treće zemlje, za potrebe primjene članka 20. UFEU-a, počiva *mutatis mutandis* na kriterijima koji su jednaki prethodno navedenima. Kada se dodjela boravišne dozvole odbija maloljetnom djetetu, državljaninu treće zemlje, koje se nalazi u opasnosti da bude prisiljeno napustiti područje Unije, okolnost da drugi roditelj doista može, pravno gledano, preuzeti zakonsku, financijsku i emocionalnu skrb o tom maloljetnom djetetu, uključujući i u zemlji njegova podrijetla, relevantna je, ali nije dovoljna da bi se zaključilo da roditelj, državljanin treće zemlje, koji boravi na području navedene države članice ne bi bio praktički prisiljen napustiti područje Unije.

Ako se pokaže da, na datum odbijanja zahtjeva za dodjelu boravišne dozvole osobi XU, njezino prisilno udaljavanje sa španjolskog državnog područja praktički prisiljava ne samo njezinu majku, državljanicu treće zemlje, nego i njezino drugo dijete, građanina Unije, da napuste područje Unije, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, trebalo bi priznati izvedeno pravo boravka polubratu građanina Unije, osobi XU, na temelju članka 20. UFEU-a, kako bi se spriječilo to da se navedenom građaninu Unije onemogući, zbog njegova udaljavanja, da stvarno uživa bitan sadržaj prava koja proizlaze iz njegova statusa.

4. Diskriminacija na temelju državljanstva

Presuda od 22. prosinca 2022., Generalstaatsanwaltschaft München (Zahtjev za izručenje u Bosnu i Hercegovinu) (veliko vijeće) (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članci 18. i 21. UFEU-a – Zahtjev koji je treća zemlja podnijela državi članici radi izručenja građanina Unije, državljanina druge države članice, koji je ostvarivao svoje pravo na slobodno kretanje u prvonavedenoj državi članici – Zahtjev podnesen u svrhe izvršenja kazne zatvora – Zabrana izručenja koja se primjenjuje samo na vlastite državljane – Ograničenje slobodnog kretanja – Opravdanje koje se temelji na sprečavanju nekažnjavanja – Proporcionalnost”

Osoba S. M., hrvatskog, bosanskohercegovačkog i srpskog državljanstva, živi u Njemačkoj od 2017. i ondje radi od 2020. U studenome 2020. tijela Bosne i Hercegovine zatražila su od Savezne Republike Njemačke njezino izručenje u svrhe izvršenja kazne zatvora koju joj je izrekao bosanskohercegovački sud.

Generalstaatsanwaltschaft München (Glavno državno odvjetništvo u Münchenu, Njemačka) pozvao se na presudu *Raugevicius*¹⁴⁰ te pritom zatražio da se izručenje osobe S. M. proglati nedopuštenim.

¹⁴⁰ U presudi od 13. studenoga 2018., *Raugevicius* (C-247/17, [EU:C:2018:898](#), u daljnjem tekstu: presuda *Raugevicius*), Sud je tumačio članak 18. UFEU-a (koji sadržava načelo nediskriminacije na temelju državljanstva) i članak 21. UFEU-a (kojim se u stavku 1. jamči pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica) na način da je u slučaju kada je

Oberlandesgericht München (Visoki zemaljski sud u Münchenu, Njemačka), koji je sud koji je uputio zahtjev, smatra da osnovanost tog zahtjeva ovisi o tome treba li članke 18. i 21. UFEU-a tumačiti na način da predviđaju zabranu izručenja građanina Unije, čak i ako ga je država članica od koje se traži izručenje¹⁴¹ dužna izručiti u skladu s međunarodnim ugovorima.

Na to pitanje nije odgovoreno u presudi Raugevicius jer je u predmetu u kojem je donesena ta presuda država članica od koje se tražilo izručenje bila ovlaštena da s obzirom na primjenjive međunarodne ugovore ne izruči dotičnog litavskog državljanina izvan Unije. Suprotno tomu, u ovom je predmetu Njemačka obvezna u pogledu Bosne i Hercegovine izručiti osobu S. M. na temelju Europske konvencije o izručenju, potpisane u Parizu 13. prosinca 1957. Naime, u skladu s člankom 1. te konvencije, Njemačka i Bosna i Hercegovina uzajamno su obvezne izručiti si osobe koje traže pravosudna tijela države koja traži izručenje u svrhe izvršenja kazne. U tom se pogledu izjavom koju je Njemačka dala na temelju članka 6. navedene konvencije, koja se odnosi na zaštitu njezinih „državljana” od izručenja, izraz „državljeni” ograničava samo na osobe koje imaju njemačko državljanstvo.

Stoga Sud u presudi Raugevicius nije razmatrao pitanje može li nužnost predviđanja manje ograničavajućih mjera nego što je to izručenje značiti da država članica od koje se traži izručenje povređuje svoje obveze koje proizlaze iz međunarodnog prava.

Sud koji je uputio zahtjev stoga pita Sud o tumačenju članaka 18. i 21. UFEU-a. Taj sud u biti pita protivi li se tim člancima to da država članica – u slučaju zahtjeva za izručenje koji podnese treća država u svrhe izvršenja kazne zatvora izrečene državljaninu druge države članice koji trajno boravi u prvonavedenoj državi članici, čijim se nacionalnim pravom zabranjuje izručenje samo vlastitih državljana izvan Unije i predviđa mogućnost da se ta kazna izvrši na njezinu državnom području pod uvjetom da na to pristane treća država – provede izručenje tog građanina Unije u skladu s njezinim obvezama na temelju međunarodne konvencije ako ne može stvarno preuzeti izvršenje te kazne jer ne postoji takav pristanak.

U svojoj presudi Sud odgovara da članke 18. i 21. UFEU-a treba tumačiti na način da se:

- njima nalaže državi članici od koje se traži izručenje da u takvim okolnostima aktivno traži pristanak treće države koja je podnijela zahtjev za izručenje – kako bi se kazna izrečena

u svrhe izvršenja kazne zatvora treća država podnijela zahtjev za izručenje građanina Unije koji se koristio pravom na slobodno kretanje država članica od koje se traži izručenje, a čijim se nacionalnim pravom zabranjuje izručenje vlastitih državljana izvan Unije u svrhe izvršenja kazne i predviđa mogućnost da se takva kazna izrečena u inozemstvu izdržava na njezinu državnom području, dužna osigurati tom građaninu Unije, pod uvjetom da on trajno boravi na njezinu državnom području, postupanje jednako onom prema vlastitim državljanima u području izručenja (t. 50. i izreka).

¹⁴¹ Država članica kojoj je podnesen zahtjev za izručenje

državljaninu druge države članice koji trajno boravi u državi članici od koje se traži izručenje izvršila na državnom području potonje države članice – pri čemu se koristi svim mehanizmima suradnje i pomoći u kaznenim stvarima kojima raspolaže u okviru svojih odnosa s tom trećom državom;

- ako takav pristanak nije dobiven, ne protivi im se to da u takvim okolnostima država članica od koje se traži izručenje provede izručenje tog građanina Unije u skladu s obvezama koje ima na temelju međunarodne konvencije, pod uvjetom da to izručenje ne povređuje prava zajamčena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima¹⁴².

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud podsjeća na to da je u presudi Raugevicius, koja se, poput glavnog predmeta, odnosila na zahtjev treće države za izručenje, s kojom Unija nije sklopila sporazum o izručenju, presudio da su države članice u slučaju nepostojanja pravila prava Unije kojima se uređuje izručenje državljanina država članica trećim državama nadležne za donošenje takvih pravila, pri čemu su dužne izvršavati tu nadležnost uz poštovanje prava Unije, osobito članka 18. i članka 21. stavka 1. UFEU-a.

S. M., kao hrvatski državljanin koji zakonito boravi u Njemačkoj, ima pravo zbog svojeg svojstva građanina Unije pozivati se na članak 21. stavak 1. UFEU-a te je obuhvaćen područjem primjene Ugovorâ, u smislu članka 18. UFEU-a. Okolnost da on također ima državljanstvo treće zemlje koja je podnijela zahtjev za izručenje, ne može mu onemogućiti da se pozove na prava i slobode koje pruža status građanina Unije, među ostalim na one zajamčene člancima 18. i 21. UFEU-a.

Kao drugo, Sud ističe da pravila države članice o izručenju, poput onih iz glavnog predmeta, kojima se uspostavlja razlika u postupanju ovisno o tome je li tražena osoba državljanin te ili druge države članice, mogu utjecati na slobodu kretanja i boravka državljanina drugih država članica koji zakonito borave na državnom području države od koje se traži izručenje jer dovode do toga da im se ne pruža zaštita od izručenja koju uživaju državljani potonje države članice.

Prema tome, u situaciji poput one u glavnom postupku nejednako postupanje koje uključuje omogućavanje izručenja državljanina države članice, koja nije država članica od koje se traži izručenje, predstavlja ograničenje prethodno navedene slobode, koje se može opravdati samo ako se temelji na objektivnim razlozima i ako je proporcionalno legitimnom cilju koji se želi postići nacionalnim pravom.

Legitiman cilj izbjegavanja opasnosti od nekažnjavanja počinitelja kaznenog djela može opravdati mjeru kojom se ograničava sloboda predviđena člankom 21. UFEU-a, pod uvjetom da je ta mjera nužna za zaštitu interesa koji se njome nastoje osigurati te samo ako se ti ciljevi ne mogu postići manje ograničavajućim mjerama.

Doista, ako u pravu države članice od koje se traži izručenje postoji mogućnost da se u slučaju zahtjeva za izručenje u svrhe izvršenja kazne zatvora ta kazna izvrši na državnom području države članice od koje se traži izručenje, to predstavlja alternativnu mjeru izručenju kojom se manje povređuje ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak građanina Unije koji trajno boravi u toj državi članici. Stoga bi na temelju članaka 18. i 21. UFEU-a takav državljanin druge države članice koji trajno boravi u državi članici od koje se traži izručenje trebao moći izdržati svoju kaznu na državnom području te države članice pod istim uvjetima kao i njezini državljani.

Kao treće, Sud ipak naglašava da u sudskoj praksi koja proizlazi iz presude Raugevicius nije utvrđeno automatsko i apsolutno pravo građana Unije da ih se ne izručuje izvan Unije. Sud također pojašnjava

¹⁴² U daljnjem tekstu: Povelja

da je, u slučaju postojanja nacionalnog pravila kojim se, kao u glavnom predmetu, uvodi različito postupanje između državljana države članice od koje se traži izručenje i građana Unije koji trajno borave u toj državi članici na način da se zabranjuje izručenje samo tih državljana, ta država članica dužna aktivno tražiti alternativnu mjeru izručenju kojom se manje povređuje ostvarivanje prava i sloboda koje takvi građani Unije imaju na temelju članaka 18. i 21. UFEU-a, u slučaju kada treća država izda zahtjev za njihovo izručenje.

Na taj se način u situaciji kada se primjena takve alternativne mjere izručenju sastoji od mogućnosti da građani Unije koji trajno borave u državi članici od koje se traži izručenje izdrže svoju kaznu u toj državi članici pod istim uvjetima kao i njezini državljani, ali je ta primjena uvjetovana dobivanjem pristanka treće države koja je podnijela zahtjev za izručenje, člancima 18. i 21. UFEU-a nalaže državi članici od koje se traži izručenje da aktivno traži pristanak te treće države pri čemu se koristi svim mehanizmima suradnje i pomoći u kaznenim stvarima kojima raspolaže u okviru svojih odnosa s navedenom trećom državom.

Ako ta treća država pristane na to da se kazna izvrši na državnom području države članice od koje se traži izručenje, ta država članica može građanima Unije protiv kojih je izdan taj zahtjev i koji trajno borave na njezinu državnom području omogućiti da u njoj izdrže kaznu koja im je izrečena u trećoj državi koja je izdala zahtjev za izručenje i time osigurati da se prema njima postupa jednako kao prema vlastitim državljanima.

U takvom bi slučaju primjena te alternativne mjere izručenju također mogla omogućiti državi članici od koje se traži izručenje da izvršava svoje nadležnosti u skladu s ugovornim obvezama koje obvezuju nju i treću državu. Naime, pristanak te treće države na izvršenje cjelokupne kazne na koju se odnosi zahtjev za izručenje u državi članici od koje se traži izručenje može učiniti suvišnim izvršenje tog zahtjeva.

Suprotno tomu, ako ta treća država ne dâ svoj pristanak, alternativna mjera izručenju koja se zahtijeva člancima 18. i 21. UFEU-a ne bi mogla biti provedena. U tom slučaju ta država članica može provesti izručenje dotične osobe, u skladu s obvezama koje ima na temelju Europske konvencije o izručenju, s obzirom na to da odbijanje takvog izručenja ne omogućuje izbjegavanje opasnosti od njezina nekažnjavanja.

U takvoj situaciji izručenje dotične osobe predstavlja, s obzirom na taj cilj, nužnu i proporcionalnu mjeru tako da je opravdano ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak koje proizlazi iz izručenja u svrhe izvršenja kazne. Međutim, država članica od koje se traži izručenje mora provjeriti da se tim izručenjem ne povređuje zaštita od ozbiljne opasnosti da u trećoj državi koja je izdala zahtjev za izručenje u odnosu bude izložen smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni, a koja je zajamčena člankom 19. stavkom 2. Povelje.

V. Institucionalne odredbe

1. Sjedište institucija, ureda i agencija Unije

Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Italija i Comune di Milano/Vijeće (Sjedište Europske agencije za lijekove) (C-59/18 i C-182/18, [EU:C:2022:567](#))

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Tijela, uredi i agencije Europske unije – Europska agencija za lijekove (EMA) – Nadležnost u području utvrđivanja sjedišta – Članak 341. UFEU-a – Područje primjene – Odluka koju su donijeli predstavnici vlada država članica na marginama sastanka Vijeća – Nadležnost Suda na temelju članka 263. UFEU-a – Donositelj i pravna priroda akta – Nepostojanje obvezujućih učinaka u pravnom poretku Unije”

Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Italija i Comune di Milano/Vijeće i Parlament (Sjedište Europske agencije za lijekove) (C-106/19 i C-232/19, [EU:C:2022:568](#))

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Uredba (EU) 2018/1718 – Utvrđivanje sjedišta Europske agencije za lijekove (EMA) u Amsterdamu (Nizozemska) – Članak 263. UFEU-a – Dopuštenost – Pravni interes – Aktivna procesna legitimacija – Izravni i osobni utjecaj – Odluka koju su donijeli predstavnici vlada država članica na marginama sastanka Vijeća radi utvrđivanja mjesta sjedišta agencije Europske unije – Nepostojanje obvezujućih učinaka u pravnom poretku Unije – Ovlasti Europskog parlamenta”

Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Parlament/Vijeće (Sjedište Europskog nadzornog tijela za rad) (C-743/19, [EU:C:2022:569](#))

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Tijela, uredi i agencije Europske unije – Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA) – Nadležnost u području utvrđivanja sjedišta – Članak 341. UFEU-a – Područje primjene – Odluka koju su donijeli predstavnici vlada država članica na marginama sastanka Vijeća – Nadležnost Suda na temelju članka 263. UFEU-a – Donositelj i pravna priroda akta – Nepostojanje obvezujućih učinaka u pravnom poretku Unije”

Sudu je podneseno pet tužbi za poništenje različitih akata koje su donijeli, s jedne strane, predstavnici vlada država članica, i, s druge strane, Vijeće i Europski parlament, a koji su se odnosili na utvrđivanje sjedišta dviju europskih agencija.

Dvije su tužbe podnijeli Italija odnosno Comune di Milano (Općina Milano, Italija) protiv, s jedne strane, Vijeća radi poništenja odluke od 20. studenoga 2017.¹⁴³ koju su donijeli predstavnici vlada država članica (spojeni predmeti C-59/18 i C-182/18), i, s druge strane, protiv Parlamenta i Vijeća radi poništenja Uredbe (EU) 2018/1718¹⁴⁴ (spojeni predmeti C-106/19 i C-232/19) u pogledu određivanja

¹⁴³ Odluka donesena na marginama sastanka Vijeća kojom se grad Amsterdam određuje kao novo sjedište Europske agencije za lijekove (EMA) (u daljnjem tekstu: odluka o utvrđivanju novog sjedišta EMA-e).

¹⁴⁴ Uredba (EU) 2018/1718 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 726/2004 u pogledu mjesta sjedišta Europske agencije za lijekove (SL 2018., L 291, str. 3., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

grada Amsterdama (Nizozemska) kao novog sjedišta Europske agencije za lijekove (EMA) nakon Brexita. Treću tužbu podnio je Parlament protiv Vijeća radi poništenja odluke od 13. lipnja 2019.¹⁴⁵ koju su zajedničkom suglasnošću donijeli predstavnici vlada država članica i kojom je određeno da je sjedište Europskog nadzornog tijela za rad (ELA) u Bratislavi (Slovačka) (predmet C-743/19).

U predmetima koji su se odnosili na sjedište EMA-e, šefovi država ili vlada nakon Brexita odobrili su postupak radi donošenja odluke o prijenosu navedenog sjedišta, koje je do tada bilo smješteno u Londonu (Ujedinjena Kraljevina). Nakon tog postupka ponuda Nizozemske bila je uspješnija od ponude Italije (Milano). Slijedom toga su predstavnici vlada država članica odlukom od 20. studenoga 2017., na marginama sastanka Vijeća, odredili grad Amsterdam kao novo sjedište EMA-e. To je određivanje potvrđeno pobijanom uredbom donesenom u redovnom zakonodavnom postupku, što je podrazumijevalo sudjelovanje Parlamenta. Međutim, Italija i Općina Milano tvrdile su da je za donošenje odluke o utvrđivanju novog sjedišta EMA-e, s obzirom na to da se odnosila na određivanje sjedišta agencije Unije, a ne njezine institucije, bila isključivo nadležna Unija i da je ta odluka zapravo trebala biti pripisana Vijeću. Slijedom toga, one su osporavale zakonitost te odluke kao osnove pobijane uredbe te su, osim toga, tvrdile da Parlament nije u potpunosti izvršavao svoje zakonodavne ovlasti prilikom donošenja te uredbe.

U predmetu koji se odnosi na sjedište ELA-e predstavnici vlada država članica zajedničkom su suglasnošću odobrili postupak i kriterije na temelju kojih se može odlučiti o sjedištu te agencije. Na temelju tog postupka oni su na marginama sastanka Vijeća donijeli odluku kojom se utvrđuje da je sjedište ELA-e u Bratislavi. Parlament je tvrdio da je stvarni donositelj te odluke zapravo Vijeće i da se, kad je riječ o pravno obvezujućem aktu Unije, on može pobijati pred Sudom u okviru tužbe za poništenje.

Trima presudama koje je donijelo veliko vijeće Sud razvija svoju sudsku praksu o pravnom okviru koji se primjenjuje na utvrđivanje sjedišta tijela, ureda i agencija Unije. On osobito presuđuje da su odluke kojima se utvrđuje novo sjedište EMA-e i sjedište ELA-e akti političke prirode, koje su donijele same države članice u tom svojstvu, a ne u svojstvu članova Vijeća, tako da se u pogledu tih akata ne provodi nadzor zakonitosti iz članka 263. UFEU-a. Te se odluke ne mogu izjednačiti s odlukama donesenima na temelju članka 341. UFEU-a¹⁴⁶, koji se odnosi isključivo na utvrđivanje sjedišta institucija Unije¹⁴⁷. Stoga ta odredba ne može predstavljati pravnu osnovu navedenih odluka.

Ocjena Suda

- **Dopuštenost tužbe koju je podnijelo regionalno ili lokalno tijelo protiv uredbe kojom se utvrđuje sjedište tijela, ureda ili agencije Unije (spojeni predmeti C-106/19 i C-232/19)**

Sud najprije podsjeća na to da se tužba regionalnog tijela ne može izjednačiti s tužbom države članice u smislu članka 263. UFEU-a i da, slijedom toga, takav subjekt mora dokazati pravni interes i aktivnu procesnu legitimaciju. Nakon što je utvrdio da je Općina Milano dokazala pravni interes u mjeri u kojoj bi eventualno poništenje pobijane uredbe dovelo do nastavka zakonodavnog postupka u okviru kojeg se utvrđivalo sjedište EMA-e, u kojem je bila kandidat, Sud presuđuje da se na taj subjekt izravno i

¹⁴⁵ Odluka (EU) 2019/1199 donesena na temelju zajedničke [suglasnosti] između predstavnika vlada država članica od 13. lipnja 2019. o mjestu sjedišta Europskog nadzornog tijela za rad (SL 2019., L 189, str. 68., u daljnjem tekstu: odluka o utvrđivanju sjedišta ELA-e)

¹⁴⁶ Člankom 341. UFEU-a određeno je da „[s]jedište institucija Unije zajedničkom suglasnošću utvrđuju vlade država članica“.

¹⁴⁷ Poput onih navedenih u članku 13. stavku 1. UFEU-a

osobno odnosi ta uredba te, slijedom toga, ima legitimaciju za zahtijevanje njezina poništenja. S tim u vezi utvrđuje, s jedne strane, da taj regulatorni akt ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast svojim adresatima i, s druge strane, da je Općina Milano stvarno sudjelovala u postupku odabira sjedišta EMA-e, koji ju je stavio u situaciju koja ju je individualizirala na način koji je istovrstan onome adresata akta.

- **Nadležnost Suda za odlučivanje o odlukama država članica u području utvrđivanja sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije (spojeni predmeti C-59/18 i C-182/18 i predmet C-743/19)**

Uvodno, Sud podsjeća na to da je u okviru tužbe za poništenje sud Unije nadležan samo za nadzor zakonitosti akata koji su pripisivi institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije. Stoga u pogledu akata koje donesu predstavnici vlada država članica koji djeluju u tom svojstvu i time kolektivno izvršavaju nadležnosti država članica, ne provodi nadzor zakonitosti suda Unije, osim ako predmetni akt, s obzirom na njegov sadržaj i okolnosti u kojima je donesen, zapravo ne predstavlja odluku Vijeća. Slijedom toga, on pojašnjava da se odluke kojima se utvrđuju nova sjedišta EMA-e i ELA-e može razmotriti samo s obzirom na pravni okvir koji se primjenjuje na utvrđivanje sjedišta tijela, ureda i agencija Unije.

S tim u vezi, on u okviru tekstualne, kontekstualne i teleološke analize ispituje može li se na članak 341. UFEU-a valjano pozvati kao na osnovu tih odluka¹⁴⁸.

Kao prvo, Sud naglašava da se tekst članka 341. UFEU-a odnosi samo na „institucije Unije”.

Kao drugo, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi ta odredba, on osobito presuđuje da se ne može djelotvorno pozvati na njegovo široko tumačenje tog pojma u području izvanugovorne odgovornosti¹⁴⁹ kako bi se po analogiji definiralo područje primjene te odredbe. Osim toga, Sud ističe da je ranija institucionalna praksa na koju se pozvalo Vijeće – na temelju koje su se sjedišta tijela, ureda i agencija Unije utvrđivala na temelju političkog odabira koji provode sami predstavnici vlada država članica – daleko od općenite prirode, da nije institucionalno priznata i da, u svakom slučaju, ne može stvoriti presedan koji obvezuje institucije.

Kao treće, kad je riječ o cilju članka 341. UFEU-a, Sud najprije pojašnjava da se njime nastoje očuvati ovlasti odlučivanja država članica prilikom utvrđivanja sjedišta samo institucija Unije. Nadalje, on ističe da osnivanje tijela, ureda i agencija Unije proizlazi iz akta sekundarnog prava donesenog na temelju materijalnopravnih odredbi kojima se provodi politika Unije u kojoj djeluju tijelo, ured ili agencija. Odluka o utvrđivanju njihova sjedišta nerazdvojna je od odluke o njihovom osnivanju. Stoga je zakonodavac Unije načelno isključivo nadležan za utvrđivanje sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, kao što je nadležan za definiranje njihovih ovlasti i ustrojstva. Naposljetku, Sud naglašava da činjenica da odluka o utvrđivanju mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije može imati važnu političku dimenziju ne onemogućuje da tu odluku donese zakonodavac Unije u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnopravnim odredbama Ugovorâ.

S obzirom na prethodno navedeno, Sud zaključuje da se članak 341. UFEU-a ne može tumačiti kao da uređuje utvrđivanje mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, kao što su to EMA ili ELA, i da nadležnost za odlučivanje o utvrđivanju mjesta sjedišta tih agencija nemaju države članice, nego zakonodavac Unije, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

¹⁴⁸ Kad je riječ o meritumu, Sud iznosi rasuđivanje slično onomu koje iznosi u spojenim predmetima C-106/19 i C-232/19.

¹⁴⁹ Na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a

Nadalje, Sud ispituje svoju nadležnost za odlučivanje o valjanosti odluka kojima se utvrđuje novo sjedište EMA-e i sjedište ELA-e na temelju članka 263. UFEU-a. S tim u vezi, on podsjeća na to da je relevantan kriterij za isključenje nadležnosti sudova Unije za odlučivanje o tužbi pred sudom protiv akata koje su donijeli predstavnici vlada država članica samo onaj koji se odnosi na njihova donositelja, neovisno o njihovim obvezujućim pravnim učincima. Kad bi se pojam akata koji se mogu pobijati na temelju članka 263. UFEU-a proširio na akte koje su donijele države članice, čak i zajedničkom suglasnošću, to bi u konačnici dovelo do prihvaćanja izravnog nadzora suda Unije nad aktima država članica i tako do zaobilazanja pravnih sredstava posebno predviđenih u slučaju povrede obveza koje imaju na temelju Ugovorâ.

Naposljetku, Sud pojašnjava da je na zakonodavcu Unije da zbog razloga pravne sigurnosti i djelotvorne sudske zaštite donese akt Unije kojim se potvrđuje ili, naprotiv, odstupa od političke odluke koju su donijele države članice. Budući da navedeni akt nužno prethodi svakoj konkretnoj provedbenoj mjeri uspostavljanja sjedišta dotične agencije, samo taj akt zakonodavca Unije može proizvoditi obvezujuće pravne učinke u okviru prava Unije.

Sud zaključuje da odluke predstavnika vlada država članica kojima se utvrđuje novo sjedište EMA-e i sjedište ELA-e (spojeni predmeti C-59/18 i C-182/18 i predmet C-743/19) nisu akti Vijeća, nego politički akti bez obvezujućih pravnih učinaka koje države članice donose zajednički, tako da se protiv tih odluka ne mogu podnijeti tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a. Slijedom toga, on odbacuje navedene tužbe jer su usmjerene protiv akata čiju zakonitost nije nadležan ocjenjivati.

- **Valjanost zakonodavnog akta kojim se utvrđuje sjedište tijela, ureda ili agencije Unije (spojeni predmeti C-106/19 i C-232/19)**

Kad je riječ o pobijanoj uredbi, kojom su Vijeće i Parlament u redovnom zakonodavnom postupku potvrdili odluku predstavnika vlada država članica o utvrđivanju novog sjedišta EMA-e, Sud podsjeća na to da jedino te institucije, na temelju načela dodjele ovlasti i institucionalne ravnoteže sadržanih u UEU-u¹⁵⁰, mogu odrediti njezin sadržaj. S tim u vezi on naglašava da se toj odluci ne može pripisati nikakva obvezujuća vrijednost koja može ograničiti diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije. Stoga navedena odluka ima vrijednost akta o političkoj suradnji koji ni u kojem slučaju ne zadire u nadležnosti koje su institucijama Unije povjerene u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Prema tome, time što Parlament nije sudjelovao u postupku u kojem je donesena navedena odluka ni u kojem se slučaju ne povređuju niti zaobilaze ovlasti te institucije kao suzakonodavca, a politički utjecaj navedene odluke na zakonodavnu ovlast Parlamenta i Vijeća ne može predstavljati razlog zbog kojeg bi Sud poništio pobijanu uredbu. Budući da odluka od 20. studenoga 2017. nema nikakav obvezujući pravni učinak u pravu Unije, Sud zaključuje da ta odluka ne može predstavljati pravnu osnovu pobijane uredbe tako da na zakonitost te uredbe ne utječu eventualne nepravilnosti koje su postojale prilikom donošenja navedene odluke.

¹⁵⁰ Članak 13. stavak 2. UEU-a

2. Nadležnosti europskih institucija

Presuda od 22. studenoga 2022. (veliko vijeće), Komisija/Vijeće (Pristupanje Ženevskom aktu) (C-24/20, [EU:C:2022:911](#))

„Tužba za poništenje – Odluka (EU) 2019/1754 – Pristupanje Europske unije Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla – Članak 3. stavak 1. UFEU-a – Isključiva nadležnost Unije – Članak 207. UFEU-a – Zajednička trgovinska politika – Komercijalni aspekti intelektualnog vlasništva – Članak 218. stavak 6. UFEU-a – Pravo inicijative Europske komisije – Izmjena Komisijina prijedloga koju je izvršilo Vijeće Europske unije – Članak 293. stavak 1. UFEU-a – Primjenjivost – Članak 4. stavak 3., članak 13. stavak 2. i članak 17. stavak 2. UFEU-a – Članak 2. stavak 1. UFEU-a – Načela dodjele ovlasti, institucionalne ravnoteže i lojalne suradnje”

Odlukom 2019/1754¹⁵¹ Vijeće Europske unije odobrilo je pristupanje Unije Ženevskom aktu¹⁵² Lisabonskog sporazuma¹⁵³ o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla.

Lisabonski sporazum poseban je sporazum u smislu Pariške konvencije za zaštitu industrijskog vlasništva¹⁵⁴, kojem može pristupiti bilo koja država stranka te konvencije. Sedam država članica Europske unije su njegove stranke. U skladu s tim sporazumom države stranke tog sporazuma čine Posebnu uniju u okviru Unije za zaštitu industrijskog vlasništva, osnovane Pariškom konvencijom. Ženevskim aktom Uniji se omogućuje da pristupi istoj Posebnoj uniji kao i države stranke Lisabonskog sporazuma, dok Lisabonski sporazum dopušta pristupanje samo država.

Pristupanje Unije Ženevskom aktu odobreno je u ime Unije na temelju članka 1. pobijane odluke. Člancima 2. i 5. te odluke utvrđuju se praktični postupci tog pristupanja. Člankom 3. pobijane odluke države članice koje to žele ovlašćuju se da ratificiraju Ženevski akt ili da mu pristupe. Kad je riječ o članku 4. te odluke, njime se daju pojašnjenja o zastupanju Unije i država članica koje ratificiraju Ženevski akt ili mu pristupe unutar Posebne unije kao i o odgovornostima Unije u području izvršavanja prava i poštovanju njezinih obveza i država članica koja proizlaze iz navedenog akta.

Komisija je podnijela tužbu za djelomično poništenje pobijane odluke, odnosno njezinih članaka 3. i 4., u dijelu u kojem se u potonjem članku upućuje na države članice. Ona je Vijeću prigovorila da je izmijenilo njezin prijedlog¹⁵⁵ uvođenjem odredbe kojom se države članice koje to žele ovlašćuje da ratificiraju Ženevski akt ili da mu pristupe. Komisijin prijedlog, podnesen na temelju odredbi UFEU-a o provedbi zajedničke trgovinske politike¹⁵⁶ i postupka donošenja odluke o sklapanju međunarodnog

¹⁵¹ Odluka Vijeća (EU) 2019/1754 od 7. listopada 2019. o pristupanju Europske unije Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla (SL 2019., L 271, str. 12., u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

¹⁵² Ženevski akt Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla (SL 2019., L 271, str. 15., u daljnjem tekstu: Ženevski akt)

¹⁵³ Lisabonski sporazum za zaštitu oznaka izvornosti i njihovu međunarodnu registraciju potpisan je u Lisabonu 31. listopada 1958., revidiran u Stockholmu 14. srpnja 1967. i izmijenjen 28. rujna 1979. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 828., br. 13172, str. 205., u daljnjem tekstu: Lisabonski sporazum).

¹⁵⁴ Pariška konvencija za zaštitu industrijskog vlasništva potpisana je u Parizu 20. ožujka 1883., a posljednji je put revidirana u Stockholmu 14. srpnja 1967. i izmijenjena 28. rujna 1979. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 828., br. 11851, str. 305.).

¹⁵⁵ Prijedlog odluke Vijeća od 27. srpnja 2018. o pristupanju Europske unije Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla (dokument COM(2018) 350 final)

¹⁵⁶ Članak 207. UFEU-a

sporazuma u tom području¹⁵⁷, predviđalo se, uzimajući u obzir isključivu nadležnost Unije, da samo ona pristupi Ženevskom aktu.

Odlučujući u velikom vijeću Sud je presudio o dopuštenosti tužbe s obzirom na kriterije donositelja pobijanog akta i odvojivost elemenata čije se poništenje traži od ostatka akta. Osim toga, u okviru ispitivanja glavnog zahtjeva Sud je presudio o ovlaštenju za donošenje obvezujućih pravnih akata, poput pristupanja međunarodnom sporazumu, koje je Vijeće dodijelilo državama članicama u području koje ulazi u isključivu nadležnost Unije. Sud je djelomično poništio pobijanu odluku, pri čemu je utvrdio da je prilikom njezina donošenja povrijeđen članak 293. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 13. stavkom 2. UFEU-a.

Ocjena Suda

Sud najprije odbija argument koji je istaknula Talijanska Republika, prema kojem je Komisijina tužba nedopuštena zbog toga što je podnesena samo protiv Vijeća, a ne i protiv Europskog parlamenta. Naime, utvrđuje da je na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a, neovisno o prethodnoj suglasnosti Europskog parlamenta, samo Vijeće ovlašteno donijeti odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma. Stoga je pravilno da je pobijanu odluku potpisao samo predsjednik Vijeća jer se tim potpisom identificira donositelj te odluke, protiv kojeg treba podnijeti tužbu.

S druge strane, Sud odbija prigovor nedopuštenosti koji ističe Vijeće, koje tvrdi da odredbe pobijane odluke za koje Komisija traži poništenje nisu odvojive od ostatka te odluke te da njezino djelomično poništenje stoga nije moguće.

U tom kontekstu, Sud podsjeća na to da provjera odvojivosti pobijanih odredbi pretpostavlja ispitivanje dosega tih odredbi kako bi se objektivno moglo ocijeniti mijenja li njihovo poništenje smisao i bit pobijanog akta. U tom pogledu utvrđuje da se bit pobijane odluke sastoji od pristupanja Unije Ženevskom aktu, koje je u ime Unije odobreno na temelju članka 1. navedene odluke. Suprotno tomu, odredbe čije poništenje traži Komisija omogućuju državama članicama koje to žele da ratificiraju Ženevski akt ili da mu pristupe uz Uniju. Međutim, Sud ističe da ni situacija u kojoj nijedna država članica ne iskoristi tu mogućnost ni posljedice koje iz toga proizlaze ne utječu negativno na pravni doseg članka 1. pobijane odluke niti dovode u pitanje pristupanje Unije Ženevskom aktu. Sud pojašnjava da činjenica da je Komisija zatražila privremeno zadržavanje na snazi, od dana objave presude koju treba donijeti, učinaka dijelova pobijane odluke za koje traži poništenje u dijelu koji se odnosi na države članice koje su stranke Lisabonskog sporazuma, nema nikakav utjecaj na odvojivost odredbi pobijane odluke čije se poništenje traži.

U pogledu merituma, Sud ispituje glavni zahtjev koji se temelji na tome da je Vijeće, time što je izmijenilo Komisijin prijedlog uvođenjem odredbe kojom se države članice koje to žele ovlašćuju da ratificiraju Ženevski akt ili da mu pristupe, djelovalo izvan bilo kakve Komisijine inicijative te da je time povrijedilo članak 218. stavak 6. i članak 293. stavak 1. UFEU-a i narušilo institucionalnu ravnotežu koja proizlazi iz članka 13. stavka 2. UFEU-a.

Kao prvo, Sud zaključuje da je članak 293. stavak 1. UFEU-a primjenjiv kada Vijeće, odlučujući o prijedlogu Komisije koja djeluje kao pregovarač kojeg je ono imenovalo, na temelju članka 218. stavka 3. UFEU-a, donese odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma na temelju članka 218. stavka 6. UFEU-a.

Kao drugo, Sud ispituje argument koji se temelji na povredi članka 293. stavak 1. UFEU-a.

¹⁵⁷ Članak 218. stavak 6. točka (a) UFEU-a

U tu svrhu prije svega podsjeća na to da tu odredbu treba tumačiti u skladu s načelom institucionalne ravnoteže koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija te u skladu s načelom lojalne suradnje između navedenih institucija¹⁵⁸. U tom kontekstu, akti Unije koji nisu zakonodavni, poput pobijane odluke o sklapanju predmetnog međunarodnog sporazuma, donose se na prijedlog Komisije. Međutim, na temelju te ovlasti inicijative, Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative. Člankom 293. UFEU-a, time što se njime predviđa, s jedne strane, ovlast Vijeća da izmijeni prijedlog koja bez iznimke zahtijeva jednoglasnost i, s druge strane, Komisijina ovlast da izmijeni svoj prijedlog sve dok Vijeće ne donese odluku, osigurava se poštovanje institucionalne ravnoteže između nadležnosti Komisije i Vijeća. Tako se ovlast izmjene Vijeća ne može proširiti do te mjere da mu omogući da iskrivi Komisijin prijedlog u smislu da bi to bilo prepreka ostvarenju njegovih zadanih ciljeva te da ga liši njegova razloga postojanja.

Prema tome, Sud potom provjerava je li izmjena koju je unijelo Vijeće iskrivila predmet ili cilj Komisijina prijedloga u smislu da bi to bila prepreka ostvarenju njegovih zadanih ciljeva.

U tom pogledu podsjeća na to da je predmet navedenog prijedloga uključivao pristupanje samo Unije Ženevskom aktu i da je cilj tog prijedloga bio omogućiti Uniji da na odgovarajući način izvršava svoju isključivu nadležnost u području obuhvaćenom tim aktom, odnosno u području zajedničke trgovinske politike koja se temelji na jedinstvenim načelima te se provodi u kontekstu načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije, uzimajući u obzir da u tu nadležnost ulazi pregovaranje o Ženevskom aktu.

Osim toga, Sud pojašnjava da, kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo ona može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, osim ako ne ovlasti države članice da to učine¹⁵⁹. Osim toga, načelo dodjele ovlasti i institucionalni okvir definiran u UEU-u, kako bi se Uniji omogućilo da izvršava ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorima, čine posebne značajke Unije i njezina prava koje se odnosi na ustavno ustrojstvo Unije.

Međutim, Sud utvrđuje da je Vijeće, time što je države članice odlučilo ovlastiti da ratificiraju Ženevski akt ili da mu pristupe, izrazilo politički odabir koji je alternativan Komisijinu prijedlogu, koji negativno utječe na načine izvršavanja isključive nadležnosti Unije, iako je takav odabir dio ocjene općeg interesa Unije koju provodi Komisija, a koja je neraskidivo povezana s Komisijinom ovlasti inicijative.

Sud iz toga zaključuje da je to ovlaštenje koje je dalo Vijeće iskrivilo predmet i cilj Komisijina prijedloga, koji izražava njezin politički odabir da se omogući Uniji da sama pristupi Ženevskom aktu i tako sama izvršava svoju isključivu nadležnost u području u koje ulazi navedeni akt.

Usto dodaje da se taj zaključak ne može dovesti u pitanje okolnošću da se ovlaštenje predviđeno u članku 3. pobijane odluke daje pod uvjetom potpunog poštovanja isključive nadležnosti Unije i da je u skladu s člankom 4. te odluke, kako bi se zajamčilo jedinstvo međunarodnog predstavljanja Unije i njezinih država članica, Vijeće povjerilo Komisiji predstavljanje Unije i svake države članice koja se želi koristiti tim ovlaštenjem. Naime, unatoč tom uređenju, uporabom tog ovlaštenja navedene države članice ipak izvršavaju, kao neovisni subjekti međunarodnog prava uz Uniju, njezinu isključivu nadležnost, čime je se sprečava da je izvršava sama.

Naposljetku, izmjenu Vijeća ne mogu opravdati argumenti koji se odnose na nužnost osiguravanja da Unija raspolaze pravima glasa u Skupštini Posebne unije te da se zadrže prednost i kontinuitet zaštite oznaka izvornosti koje su na temelju Lisabonskog sporazuma registrirane u sedam država članica koje

¹⁵⁸ Načela navedena u članku 13. stavku 2. UEU-a

¹⁵⁹ Članak 2. stavak 1. UFEU-a

su već bile njegove stranke. Naime, Sud odlučuje da moguće poteškoće na koje bi Unija mogla naići na međunarodnoj razini prilikom izvršavanja svojih isključivih nadležnosti ili posljedice tog izvršavanja na međunarodne obveze država članica ne mogu kao takve ovlastiti Vijeće da izmijeni Komisijin prijedlog do te mjere da iskrivi njegov predmet ili cilj, čime bi se povrijedilo načelo institucionalne ravnoteže čije se poštovanje osigurava člankom 293. UFEU-a.

VI. Financijske odredbe

Presuda od 8. ožujka 2022. (veliko vijeće), Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Borba protiv prijevara umanjnjem vrijednosti) (C-213/19, [EU:C:2022:167](#))

„Povreda obveze države članice – Članak 4. stavak 3. UFEU-a – Članak 310. stavak 6. i članak 325. UFEU-a – Vlastita sredstva – Carine – Porez na dodanu vrijednost (PDV) – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Borba protiv prijevara – Načelo djelotvornosti – Obveza država članica da Europskoj komisiji stave na raspolaganje vlastita sredstva – Financijska odgovornost država članica u slučaju gubitaka vlastitih sredstava – Uvoz tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine – Sustavna prijevara velikog obujma – Organizirani kriminal – Nepostojeći uvoznici – Carinska vrijednost – Umanjenje vrijednosti – Oporezivi iznos za PDV – Nepostojanje sustavnih carinskih provjera koje su zasnovane na analizi rizika i provedene prije puštanja predmetne robe – Nepostojanje sustavnog polaganja osiguranja – Metoda upotrijebljena za procjenu iznosa gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava u vezi s uvozom koji predstavlja velik rizik od umanjenja vrijednosti – Statistička metoda zasnovana na prosječnim cijenama utvrđenim na razini Unije – Dopuštenost”

Od 1. siječnja 2005. Europska unija ukinula je sve kvote primjenjive na uvoz tekstilnih proizvoda i odjeće, među ostalim, iz Kine.

U 2007., 2009. i 2015. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) uputio je državama članicama poruke o uzajamnoj pomoći u kojima ih je obavijestio, među ostalim, o riziku od krajnjeg umanjenja vrijednosti uvoza tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine koji su izvršila fiktivna društva koja su registrirana samo kako bi dala privid zakonitosti prijevarnom poslovanju. OLAF je pozvao sve države članice da nadziru svoj uvoz takvih proizvoda, provode prikladne carinske provjere i poduzmu prikladne mjere zaštite u slučaju sumnje na cijene koje su fakturirane umjetno nisko.

U te je svrhe OLAF razvio alat za procjenu rizika koji se temelji na podacima na razini Unije. Taj alat, koji se oslanja na izračun prosjeka utvrđenog na temelju „prilagođenih prosječnih cijena”, dovodi do „najniže prihvatljive cijene” koja se upotrebljava kao profil ili prag rizika koji carinskim tijelima država članica omogućuje da otkriju osobito niske vrijednosti deklarirane pri uvozu i, time, uvoz koji predstavlja velik rizik od umanjenja vrijednosti.

U 2011. i 2014. Ujedinjena Kraljevina sudjelovala je u aktivnostima nadzora koje su proveli Komisija i OLAF radi sprečavanja određenih rizika od prijevara u smislu umanjenja vrijednosti a da pritom ipak nije primijenila „najniže prihvatljive cijene” izračunane prema OLAF-ovoj metodi niti izvršila naloge za dodatnu naplatu koje su njezina tijela izdala nakon takve primjene.

Na više dvostranih sastanaka OLAF je preporučio da se nadležna britanska tijela koriste pokazateljima rizika na razini Unije koje čine „najniže prihvatljive cijene”. Prema OLAF-ovu stajalištu, uvoz pri kojem je počinjena prijevara znatno se povećao u Ujedinjenoj Kraljevini zbog neprikladnosti provjera koje su provodila carinska tijela te države, što je potaknulo premještanje prijevarnih transakcija usmjerenih na druge države članice u Ujedinjenu Kraljevinu. Međutim, prema OLAF-ovu stajalištu, Ujedinjena Kraljevina nije slijedila njegove preporuke te je naprotiv pustila predmetne proizvode u slobodan promet na unutarnjem tržištu a da pritom nije provela prikladne carinske provjere, tako da znatan dio carina koje su se dugovale nije bio ni naplaćen ni stavljen na raspolaganje Europskoj komisiji.

Slijedom toga, budući da je smatrala da Ujedinjena Kraljevina nije ni knjižila točne iznose carina niti joj stavila na raspolaganje točne iznose tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (u daljnjem tekstu: PDV) u vezi s određenim uvozom tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine, Komisija je podnijela tužbu radi utvrđenja da je ta država povrijedila obveze koje je imala na temelju propisa Unije o provjeri i nadzoru u području ubiranja vlastitih sredstava, carinskom pravu i o PDV-u.

Svojom presudom veliko vijeće Suda djelomično je prihvatilo Komisijinu tužbu i u biti odlučilo da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje je imala na temelju prava Unije, time što nije primijenila učinkovite mjere carinske provjere niti knjižila točne iznose carina i, stoga, time što nije stavila Komisiji na raspolaganje točan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava u vezi s određenim uvozom tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine¹⁶⁰, kao i time što Komisiji nije priopćila sve informacije potrebne za izračun iznosa preostalih davanja i vlastitih sredstava koja se duguju¹⁶¹.

Ocjena Suda

Sud prije svega odbija sve argumente o postojanju zapreke vođenju postupka koje je Ujedinjena Kraljevina iznijela i koji se odnose osobito na Komisijinu povredu načela zaštite legitimnih očekivanja zbog određenih izjava agenata Komisije ili OLAF-a danih na sastancima s njezinom upravom u vezi s mjerama koje je ta država poduzela radi borbe protiv predmetne prijevare u smislu umanjenja vrijednosti.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da se nitko ne može pozvati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja ako ne postoje jamstva koja su kod njega stvorila legitimna očekivanja. No čak i ako takva očekivanja postoje, država članica ne može se pozvati na to načelo kako bi onemogućila da Sud objektivno utvrdi nepoštovanje obveza koje joj se nalažu UFEU-om.

U pogledu merituma, kao prvo, kako bi se prihvatio tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveza naloženih pravom Unije u području zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara kao i obveza iz carinskog prava Unije, Sud najprije naglašava obveze točno određenog rezultata koje države članice imaju na temelju članka 325. stavka 1. UFEU-a. Radi borbe protiv povreda koje mogu sprečavati djelotvorno i potpuno prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava koja čine carine i kod kojih stoga postoji opasnost od ugrožavanja financijskih interesa Unije, države članice nisu samo dužne predvidjeti primjenu odgovarajućih sankcija, a osobito kaznenih sankcija u slučaju teških prijevara ili drugih teških oblika nezakonitih djelovanja, nego i djelotvornih i odvraćajućih mjera carinskog nadzora. Priroda mjera carinskih provjera koje države članice moraju poduzeti kako bi postupale u skladu sa zahtjevima iz te odredbe ne može se odrediti apstraktno i statički jer ona ovisi o obilježjima tih prijevara ili tih drugih oblika nezakonitog djelovanja koja se s vremenom mogu promijeniti.

Prema tome, iako članak 325. stavak 1. UFEU-a dodjeljuje državama članicama određenu slobodu u pogledu odabira mjera carinskih provjera, u konkretnom slučaju, s obzirom na osobitosti predmetne prijevare u smislu umanjenja vrijednosti, mehanizmom carinskih provjera koji je Ujedinjena Kraljevina uspostavila radi borbe protiv navedene prijevare očito se nije poštovalo načelo djelotvornosti utvrđeno u članku 325. stavku 1. UFEU-a, jer je uz nekoliko vrlo rijetkih iznimaka bio ograničen na radnje naknadne naplate davanja. Osim toga, Sud priznaje da zajednički kriteriji koje su državama članicama preporučili OLAF i Komisija u području rizika i koji su dio zajedničkog okvira upravljanja rizicima nisu obvezujući. Međutim, članak 325. stavci 1. i 3. UFEU-a podrazumijeva usku suradnju, s

¹⁶⁰ Ta se povreda odnosi na obveze koje je Ujedinjena Kraljevina imala na temelju, među ostalim, članka 310. stavka 6. i članka 325. UFEU-a, Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1. te ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267, str. 2., SL 2018., L 294, str. 44. i SL 2022., L 43, str. 93.), Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.) i . Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu [PDV-a] (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.).

¹⁶¹ Konkretnije, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje je imala na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a (načelo lojalne suradnje) time što Komisiji nije priopćila sve informacije potrebne za određivanje iznosa gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava i što nije, kako je to bilo zatraženo, dostavila obrazloženje odluka kojima su poništeni utvrđeni carinski dugovi.

jedne strane, između država članica i Unije te, s druge strane, među samim državama članicama, pri čemu države članice moraju stoga valjano uzeti u obzir te kriterije ili ih poštovati u slučaju da nisu izradile nacionalne kriterije koji su barem toliko učinkoviti kao oni koje je preporučila Unija.

Na temelju carinskih propisa Unije, u vezi s člankom 325. UFEU-a, Ujedinjena Kraljevina je dakle barem morala, kada je tijekom razdoblja povrede uspostavljala svoj sustav analize i upravljanja rizicima, voditi na odgovarajući način računa o profilima rizika i vrstama carinskih provjera koje su joj preporučili OLAF i Komisija. U tim okolnostima, u okviru carinskih provjera do kojih je došlo prije puštanja robe u slobodan promet, Ujedinjena Kraljevina nije mogla do uspostave vlastitih navodno učinkovitijih pragova rizika odbiti primijeniti bilo koji profil rizika na temelju kojeg se prije carinjenja predmetne robe može prepoznati uvoz po vrlo niskim cijenama koji predstavlja veliki rizik od umanjenja vrijednosti. Sud pojašnjava da je u kontekstu masovne prijevare u smislu umanjenja vrijednosti, poput one o kojoj je ovdje riječ, djelotvorna zaštita financijskih interesa Unije zahtijevala, osim uspostave profila rizika, sustavno pozivanje na polaganje osiguranja u pogledu predmetnog uvoza. U konkretnom je slučaju Ujedinjena Kraljevina zahtijevala polaganje osiguranja samo iznimno, pri čemu su ta osiguranja osim toga bila nadoknađena nakon poništenja naloga na koje su se odnosila. Osim toga, Sud utvrđuje da Ujedinjena Kraljevina, time što je iznose carina izračunala na temelju netočnih vrijednosti, jer su očito bile preniske, a potom knjižila te iznose davanja, protivno carinskom pravu Unije nije učinkovito knjižila cijeli iznos carina koje su se dugovale.

Kao drugo, kako bi djelomično prihvatio tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveza naloženih pravom Unije u području stavljanja na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava koja čine carine, Sud najprije podsjeća na to da su države članice dužne utvrditi pravo Unije na vlastita sredstva čim su njihova tijela u mogućnosti izračunati iznos davanja koji proizlazi iz carinskog duga i odrediti njihova dužnika te potom staviti vlastita sredstva Unije na raspolaganje Komisiji, pri čemu poduzimaju sve mjere potrebne u tom pogledu. Upravljanje sustavom vlastitih sredstava Unije povjereno je, dakle, državama članicama i u njihovoj je isključivoj odgovornosti. Izravna veza između ubiranja prihoda od carina i stavljanja Komisiji na raspolaganje odgovarajućih sredstava obvezuje države članice da štite financijske interese Unije i poduzimaju potrebne mjere kako bi se zajamčilo djelotvorno i potpuno ubiranje tih davanja.

U konkretnom slučaju Sud utvrđuje povredu članka 325. stavka 1. UFEU-a i carinskog prava Unije s obzirom na to da Ujedinjena Kraljevina tijekom razdoblja povrede nije poduzela mjere koje mogu osigurati da se carinske vrijednosti predmetnog uvoza utvrde u točnom iznosu, kao što su provjere koje se provode prije carinjenja i obveza polaganja osiguranja za uvoz koji predstavlja velik rizik od umanjenja vrijednosti. Stoga je ta država izračunala carinske dugove na temelju netočnih vrijednosti i neprikladnost provedenih provjera dovela je do toga da Komisiji nisu stavljena na raspolaganje sva vlastita sredstva koja se odnose na predmetni uvoz. Time što je nije provjerila točnost vrijednosti predmetne robe, deklariranih u skladu s pravilima prava Unije prije njezina puštanja u slobodan promet, Ujedinjena Kraljevina stvorila je nepovratnu situaciju koja je dovela do znatnih gubitaka vlastitih sredstava Unije za koje se nju mora smatrati odgovornom.

Nadalje, Sud prihvaća Komisijin prigovor prema kojem je Ujedinjena Kraljevina povrijedila carinsko pravo Unije time što joj nije stavila na raspolaganje tradicionalna vlastita sredstva koja su se dugovala u pogledu uvoza obuhvaćenog zajedničkom carinskom operacijom nazvanom „Snake“, koju je koordinirao OLAF. Naime, dodatne carine koje se potražuju u nalogima koje je izdala Ujedinjena Kraljevina uzele su se u obzir, priopćene su njihovim dužnicima i knjižene su na račune u skladu s pravom Unije. Međutim, navedene carine nisu još bile naplaćene i nikakvo osiguranje nije položeno za njih kada je Ujedinjena Kraljevina odlučila poništiti te naloge i izbrisati predmetne iznose s računa.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da su na temelju carinskog prava Unije države članice dužne poduzeti sve potrebne mjere kako bi se iznosi koji odgovaraju utvrđenim pravima stavili na raspolaganje Komisiji. No u konkretnom slučaju izračun tih iznosa sadržavao je upravnu pogrešku koju su počinila carinska tijela Ujedinjene Kraljevine koja su bila dužna ispraviti tu pogrešku tako da ponovno odrede carinsku vrijednost na temelju jedne od metoda koje se u tom pogledu predviđaju carinskim pravom Unije. Taj zaključak vrijedi i za njihove odluke da ponovno ne izdaju navedene

naloge nakon što su ih ispravila. U tom je pogledu primjena carinskog prava Unije na državama članicama koje su isključivo odgovorne za nju, a Ujedinjena Kraljevina, time što je odlučila poništiti prethodno navedene naloge umjesto da ih ponovno izda nakon što ih je ispravila izračunima koji su usklađeni s carinskim pravom Unije, protivno tom pravu nije poduzela potrebne mjere kako bi se utvrđeni iznosi stavili na raspolaganje Komisiji. Osim toga, Sud utvrđuje da Ujedinjena Kraljevina nije poštovala postupak predviđen carinskim pravom Unije kako bi se mogla osloboditi obveze da Komisiji stavi na raspolaganje predmetne iznose. Usto, kako bi odbio razloge koje je Ujedinjena Kraljevina istaknula da se oslobodi svoje obveze da Komisiji stavi na raspolaganje vlastita sredstva izvedena iz carina utvrđenih u prethodno navedenim nalogima i koji se odnose na činjenicu da su dužnici tih davanja bili nepostojeći ili nesolventni poduzetnici, Sud ističe da je, iako se pokazalo da ta davanja nije moguće naplatiti od predmetnih poduzetnika, do toga došlo zbog dvostruke upravne pogreške koja se može pripisati tijelima te države. Naposljetku, Sud utvrđuje da ta država nije poštovala ni svoju dodatnu obvezu da isplati pripadajuće zatezne kamate na vlastita sredstva koja nisu stavljena na raspolaganje Komisiji.

Kad je riječ o tome je li Ujedinjena Kraljevina konkretnije povrijedila obveze koje je imala na temelju prava Unije u području vlastitih sredstava time što Komisiji nije stavila na raspolaganje tradicionalna vlastita sredstva u određenom iznosu za svaku godinu obuhvaćenu razdobljem povrede, to jest u ukupnom iznosu od 2 679 637 088,86 eura, Sud utvrđuje da je u nadležnosti i isključivoj odgovornosti država članica da osiguraju da se deklarirane carinske vrijednosti utvrde uz poštovanje pravila carinskog prava Unije koja se odnose na određivanje carinske vrijednosti. Budući da su u konkretnom slučaju carinska tijela Ujedinjene Kraljevine propustila dovoljno sustavno poduzimati prikladne mjere, velike količine robe koja je bila predmet uvoza kojem je vrijednost očito umanjena bile su puštene u slobodan promet bez mogućnosti da je se opozove u svrhu fizičkih provjera. Budući da su ti propusti onemogućili utvrđivanje carinske vrijednosti na temelju jedne od metoda propisanih carinskim pravom Unije, Komisija je s pravom upotrijebila druge metode radi tog utvrđivanja. Sud također utvrđuje da se Komisija pravilno poslužila svojom mogućnosti svojstvenom sustavu vlastitih sredstava Unije da u okviru postupka zbog povrede obveze podnese Sudu na ocjenu spor između nje i Ujedinjene Kraljevine o obvezi te države da joj stavi na raspolaganje određeni iznos vlastitih sredstava.

Naposljetku, kad je riječ o izračunu gubitaka vlastitih sredstava, Sud pojašnjava da se u slučaju kada je nemogućnost provođenja provjera posljedica propusta carinskih tijela da provedu inspekcije radi provjere stvarne vrijednosti robe, dopušta metoda zasnovana na statističkim podacima umjesto metode namijenjene određivanju carinske vrijednosti predmetne robe na temelju izravnih dokaza. Ispitivanje koje je Sud proveo u okviru ovog postupka mora se zapravo odnositi na to da se provjeri, s jedne strane, da je ta metoda opravdana s obzirom na osobitosti konkretnog slučaja i, s druge strane, da je bila dovoljno precizna i pouzdana. U tom pogledu Sud djelomično odbija izračun koji je izvršila Komisija te pritom presuđuje da zbog nedosljednosti između tužbenog zahtjeva i tužbenih razloga kao i velike neizvjesnosti koja proizlazi iz toga u pogledu točnosti iznosa vlastitih sredstava koje potražuje Komisija, ta institucija nije u dovoljnoj mjeri dokazala sve te iznose. S obzirom na osobitosti konkretnog slučaja, Sud odobrava, međutim, metodu koju je Komisija primijenila radi procjene iznosa gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za dio razdoblja povrede jer se ta metoda pokazuje dovoljno preciznom i pouzdanom da ne dovede do očitog precjenjivanja iznosa navedenih gubitaka. Sud također pojašnjava da nije na njemu da umjesto Komisije sam izračuna točne iznose tradicionalnih vlastitih sredstava koja duguje Ujedinjena Kraljevina. Naime, on može u cijelosti ili djelomično prihvatiti ili odbiti Komisijin tužbeni zahtjev, ali ne i izmijeniti opseg tog zahtjeva. Na Komisiji je, s druge strane, da izvrši novi izračun gubitaka preostalih vlastitih sredstava Unije koja se duguju uzimajući u obzir zaključke iz presude Suda o količini gubitaka i vrijednosti koja im se mora pripisati.

VII. Pravo Unije i nacionalno pravo

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vladavina prava – Neovisnost pravosuđa – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Nadređenost prava Unije – Nepostojanje ovlaštenja nacionalnog suda da ispituje usklađenost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva za koje je ustavni sud dotične države članice utvrdio da je u skladu s Ustavom – Stegovni postupak”

Od Suda se traži da odluči o načelu neovisnosti sudaca, utvrđenom u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, osobito u vezi s načelom nadređenosti prava Unije, u kontekstu u kojem redovni sud države članice na temelju nacionalnog prava nije ovlašten ispitivati usklađenost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva za koje je ustavni sud te države članice utvrdio da je u skladu s Ustavom, a nacionalni se sudac izlaže kaznenom postupku i stegovnim sankcijama ako odluči provesti takvo ispitivanje.

Osoba RS u konkretnom slučaju osuđena je nakon provedenog kaznenog postupka u Rumunjskoj. Njegova supruga zatim je podnijela kaznenu prijavu protiv, među ostalim, više pravosudnih dužnosnika zbog kaznenih djela navodno počinjenih tijekom tog kaznenog postupka. Osoba RS nakon toga je podnijela tužbu Curtei de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska) radi osporavanja predugog trajanja kaznenog postupka pokrenutog povodom te prijave.

Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) smatra da je radi donošenja odluke o toj tužbi nužno ocijeniti usklađenost s pravom Unije¹⁶² nacionalnog zakonodavstva kojim je osnovan specijalizirani odjel državnog odvjetništva zadužen za vođenje istraga o kaznenim djelima počinjenima unutar pravosudnog sustava, kao što je ona koja je pokrenuta u konkretnom slučaju. Međutim, s obzirom na presudu koju je Curtea Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska)¹⁶³ donijela nakon presude Suda u predmetu Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i dr.¹⁶⁴, Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) na temelju nacionalnog prava ne bi bio ovlašten provoditi takvo ispitivanje usklađenosti. Naime, Curtea Constituțională (Ustavni sud) u svojoj je presudi odbila kao neosnovan prigovor neustavnosti istaknut u odnosu na više odredbi tog zakonodavstva, pri čemu je naglasio da, kada on utvrdi da je nacionalno zakonodavstvo u skladu s odredbom Ustava kojom se nalaže poštovanje načela nadređenosti prava Unije¹⁶⁵, redovni sud nije ovlašten ispitivati usklađenost tog nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije.

¹⁶² Konkretno, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i Prilog 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.)

¹⁶³ Presuda br. 390/2021 od 8. lipnja 2021.

¹⁶⁴ Presuda 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](#)), u kojoj je Sud, među ostalim, utvrdio da je predmetno zakonodavstvo u suprotnosti s pravom Unije ako osnivanje takvog specijaliziranog odjela nije opravdano objektivnim i provjerljivim zahtjevima koji se temelje na dobrom sudovanju i ako nije popraćeno posebnim jamstvima koja utvrđuje Sud (vidjeti točku 5. izreke te presude).

¹⁶⁵ U presudi br. 390/2021 Curtea Constituțională (Ustavni sud) utvrdila je da je predmetno zakonodavstvo u skladu s člankom 148. Constituției României (Rumunjski Ustav).

U tom kontekstu, Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) odlučila se obratiti Sudu kako bi on u bitnome pojasnio protivi li se pravu Unije nepostojanje ovlaštenja redovnog nacionalnog suda za ispitivanje usklađenosti zakonodavstva s pravom Unije u okolnostima poput onih iz konkretnog slučaja, kao i primjena stegovnih sankcija na konkretnog suca zbog toga što je odlučio provesti takvo ispitivanje.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, ocjenjuje da je takav nacionalni propis ili takva praksa protivna pravu Unije¹⁶⁶.

Ocjena Suda

Sud prije svega smatra da se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a ne protivi nacionalni propis ili praksa koja predviđa da, na temelju nacionalnog ustavnog prava, redovne sudove države članice obvezuje odluka ustavnog suda te države članice kojom se utvrđuje da je nacionalno zakonodavstvo u skladu s Ustavom navedene države, pod uvjetom da se nacionalnim pravom jamči neovisnost tog ustavnog suda posebno u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. Međutim, to ne može biti slučaj kada primjena takvog propisa ili prakse podrazumijeva isključivanje bilo kakve nadležnosti tih redovnih sudova za ocjenjivanje usklađenosti s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva za koje je taj ustavni sud utvrdio da je u skladu s nacionalnom ustavnom odredbom kojom se predviđa nadređenost prava Unije.

Nadalje, Sud naglašava da je ispunjavanje obveze koju nacionalni sud ima u pogledu pune primjene svih odredbi prava Unije koje imaju izravan učinak prije svega nužno radi osiguravanja poštovanja jednakosti država članica pred Ugovorima, koja isključuje mogućnost da bilo kakva jednostrana mjera prevlada nad pravnim sustavom Unije, te predstavlja izraz načela lojalne suradnje, utvrđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, koje nalaže izuzimanje od primjene svake eventualno protivne odredbe nacionalnog zakonodavstva, neovisno o tome je li ona prethodila ili je uslijedila nakon pravila prava Unije koje ima izravan učinak.

U tom kontekstu Sud podsjeća na to da je već utvrdio, s jedne strane, da predmetno zakonodavstvo ulazi u područje primjene Odluke 2006/928¹⁶⁷ i da, slijedom toga, mora ispunjavati zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije, posebno članka 2. i članka 19. stavka 1. UEU-a¹⁶⁸. S druge strane, članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i posebna mjerila u području reforme pravosudnog sustava i borbe protiv korupcije koja su navedena u Prilogu Odluci 2006/928 formulirani su na jasan i precizan način te se uz njih ne određuje nikakav uvjet, tako da imaju izravan učinak¹⁶⁹. Prema tome, ako se nacionalne odredbe ne mogu protumačiti u skladu s navedenom odredbom ili s navedenim mjerilima, rumunjski ih redovni sudovi moraju po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene.

Sud u tom pogledu ističe da su rumunjski redovni sudovi načelno nadležni za ocjenjivanje usklađenosti nacionalnih zakonodavnih odredbi s tim pravilima prava Unije a da pritom u tu svrhu ne moraju podnijeti zahtjev Curtei Constituțională (Ustavni sud). Međutim, oni nemaju tu nadležnost ako je Ustavni sud ocijenio da su te zakonodavne odredbe u skladu s nacionalnom ustavnom odredbom kojom se predviđa nadređenost prava Unije, zato što su ti sudovi dužni postupiti u skladu s tom

¹⁶⁶ U odnosu na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. i člankom 4. stavcima 2. i 3. UEU-a, člankom 267. UFEU-a te načelom nadređenosti prava Unije

¹⁶⁷ Vidjeti bilješku 1. za puno upućivanje na Odluku 2006/928.

¹⁶⁸ Navedena presuda Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., t. 183. i 184.

¹⁶⁹ Navedena presuda Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., t. 249. i 250. te presuda od 21. prosinca 2021., **Euro Box Promotion i dr.** (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, [EU:C:2021:1034](#), t. 253).

odlukom. Naime, takvo nacionalno pravilo ili takva praksa sprečava punu učinkovitost predmetnih pravila prava Unije zato što onemogućuje redovni sud, koji je dužan osigurati primjenu prava Unije, da sam ocijeni usklađenost tih zakonodavnih odredbi s navedenim pravom.

Nadalje, primjena takvog nacionalnog pravila ili prakse ugrožava učinkovitost suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je uspostavljena mehanizmom zahtjeva za prethodnu odluku jer odvraća redovni sud od kojeg se traži rješavanje spora da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku, i to radi postupanja u skladu s odlukama ustavnog suda određene države članice.

Sud naglašava da se ta utvrđenja osobito neminovna u situaciji kad se u presudi ustavnog suda određene države članice odbija postupiti u skladu s presudom koju je Sud donio u prethodnom postupku, pri čemu se ta presuda temelji, među ostalim, na ustavnopravnom identitetu te države članice i na zaključku da je Sud prekoračio svoju nadležnost. Sud ističe da se na temelju članka 4. stavka 2. UEU-a od njega može tražiti da provjeri povređuje li se nekom obvezom prava Unije nacionalni identitet države članice. Suprotno tomu, ni cilj ni posljedica te odredbe nije da se ustavnom sudu države članice dopusti da, protivno obvezama koje ima na temelju prava Unije, izuzme iz primjene pravilo prava Unije zato što se njime povređuje nacionalni identitet dotične države članice, kako ga definira nacionalni ustavni sud. Stoga, ako ustavni sud države članice ocijeni da se odredbom sekundarnog prava Unije, kako je tumači Sud, povređuje obveza poštovanja nacionalnog identiteta te države članice, on treba Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku radi ocjenjivanja valjanosti te odredbe s obzirom na članak 4. stavak 2. UEU-a jer je Sud jedini nadležan za utvrđivanje nevaljanosti akta Unije.

Sud nadalje naglašava da, budući da on ima isključivu nadležnost za davanje konačnog tumačenja prava Unije, ustavni sud države članice ne može na temelju vlastitog tumačenja odredbi prava Unije valjano zaključiti da je Sud donio presudu kojom prekoračuje svoje područje nadležnosti i slijedom toga odbiti postupiti u skladu s presudom koju je Sud donio u prethodnom postupku.

Osim toga, na temelju ranije sudske prakse¹⁷⁰, Sud ističe da se članku 2. i članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a protivi nacionalni propis ili praksa koja omogućuje utvrđivanje stegovne odgovornosti nacionalnog suca za svako nepoštovanje odluka nacionalnog ustavnog suda i osobito zbog toga što je izuzeo iz primjene odluku kojom je taj sud odbio postupiti u skladu s presudom koju je Sud donio u prethodnom postupku.

Presuda od 10. ožujka 2022., Grossmania (C-177/20, [EU:C:2022:175](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Načela prava Unije – Nadređenost – Izravan učinak – Lojalna suradnja – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Članak 63. UFEU-a – Obveze države članice koje proizlaze iz presude donesene u prethodnom postupku – Tumačenje pravila prava Unije koje je Sud dao u presudi donesenoj u prethodnom postupku – Obveza davanja punog učinka pravu Unije – Obveza nacionalnog suda da izuzme iz primjene nacionalni propis koji je, prema tumačenju Suda, protivan pravu Unije – Upravna odluka koja je postala konačna jer protiv nje nije podnesen pravni lijek – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti – Odgovornost države članice”

„Grossmania” Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (u daljnjem tekstu: Grossmania), društvo sa sjedištem u Mađarskoj, ali čiji su članovi državljani drugih država članica, bilo je nositelj prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima u Mađarskoj. Njegova su prava 1. svibnja 2014.

¹⁷⁰ Navedena presuda Euro Box Promotion i dr.

izbrisana iz zemljišnih knjiga na temelju mađarskog zakonodavstva kojim se predviđa prestanak *ex lege*, počevši od tog datuma, prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima koja su prethodno uspostavljena ugovorom između osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi. Sud je 2018. svojom presudom SEGRO i Horváth¹⁷¹ presudio da se takvo nacionalno zakonodavstvo protivi slobodnom kretanju kapitala, u smislu članka 63. UFEU-a. Nakon te presude društvo Grossmania zatražilo je od nadležnih tijela ponovni upis svojih prava plodouživanja. Njegov je zahtjev, međutim, odbijen.

Budući da je pozvan ocijeniti zakonitost tog odbijanja ponovnog upisa, Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Győru, Mađarska) odlučio je uputiti Sudu pitanje o dosegu obvezujućih učinaka presuda Suda donesenih povodom zahtjeva za prethodnu odluku. Naime, prema mišljenju tog suda, iz presude Suda SEGRO i Horváth proizlazi da je mađarsko zakonodavstvo na kojem se temeljilo odbijanje zahtjeva društva Grossmania protivno pravu Unije. Međutim, za razliku od situacija u kojima je donesena ta presuda, društvo Grossmania nije pred sudom osporilo brisanje svojih prava plodouživanja. Navedeni sud stoga pita može li, s obzirom na presudu SEGRO i Horváth, ipak izuzeti iz primjene predmetno nacionalno zakonodavstvo zbog toga što je ono protivno pravu Unije i naložiti nadležnim tijelima ponovno upisivanje prava plodouživanja koje je izbrisano.

U svojoj presudi Sud pojašnjava obveze država članica, osobito nacionalnih sudova, koje proizlaze iz presude donesene u prethodnom postupku s obzirom na nacionalni propis protivan pravu Unije kada postoji pravomoćna odluka kojom se provodi taj propis, kao i mjere koje one moraju poduzeti kako bi uklonile nezakonite posljedice koje uzrokuje taj propis.

Ocjena Suda

Prije svega, Sud podsjeća na to da, kada se u njegovoj sudskoj praksi daje jasan odgovor na pitanje o tumačenju prava Unije, nacionalni sud treba poduzeti sve što je potrebno za provedbu tog tumačenja prava. Na temelju načela nadređenosti prava Unije, nacionalni sud treba izuzeti iz primjene svaki nacionalni propis koji je protivan odredbi prava Unije koja ima izravan učinak jer ga ne može tumačiti u skladu s tim pravom. Taj izravan učinak osobito je dodijeljen članku 63. UFEU-a, koji propisuje slobodno kretanje kapitala. Prema tome, s obzirom na to da iz presude SEGRO i Horváth proizlazi da predmetni mađarski propis nije u skladu s člankom 63. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena tužba za poništenje odluke koja se temelji na tom propisu, dužan je osigurati puni učinak navedenog članka tako da izuzme iz primjene navedeni nacionalni propis.

Nadalje, Sud naglašava da, na temelju načela djelotvornosti i lojalne suradnje, koja proizlaze iz članka 4. stavka 3. UFEU-a, posebne okolnosti mogu nacionalnom upravnom tijelu naložiti obvezu preispitivanja pravomoćne odluke. U tom kontekstu, valja pronaći ravnotežu između zahtjeva pravne sigurnosti i zahtjeva zakonitosti s obzirom na pravo Unije. Potonji je zahtjev u ovom slučaju iznimno važan, s obzirom na štetne posljedice koje proizlaze iz predmetnog nacionalnog propisa i na brisanje prava plodouživanja kojim se on provodi. Naime, kako to proizlazi i iz presude Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima)¹⁷², taj propis istodobno predstavlja očitu i tešku povredu temeljne slobode predviđene u članku 63. UFEU-a i prava na vlasništvo, priznatog člankom 17. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na to da je ta povreda utjecala na više od 5000 državljana država članica koje nisu Mađarska.

Slijedom toga, s obzirom na to da nacionalni propis usto može dovesti u zabludu u pogledu potrebe osporavanja odluka o brisanju donesenih na temelju tog propisa, zahtjev pravne sigurnosti ne može

¹⁷¹ Presuda od 6. ožujka 2018., *SEGRO i Horváth* (C-52/16 i C-113/16, [EU:C:2018:157](#))

¹⁷² Presuda od 21. svibnja 2019., *Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima)* (C-235/17, [EU:C:2019:432](#))

opravdati nemogućnost predviđenu po potrebi u mađarskom pravu da se prilikom tužbe protiv odbijanja zahtjeva za ponovni upis prava plodouživanja osporava brisanje tih prava koje je u međuvremenu postalo pravomoćno. Nacionalni sud pred kojim se vodi postupak stoga bi trebao odbaciti tu nemogućnost kao protivnu načelima djelotvornosti i lojalne suradnje.

Naposljetku, Sud smatra da se, s obzirom na to da ne postoje posebna pravila u pravu Unije koja se odnose na načine uklanjanja nezakonitih posljedica povrede članka 63. UFEU-a u okolnostima poput onih u glavnom postupku, mjere kojima se nastoji osigurati poštovanje prava Unije mogu uključivati, među ostalim, ponovni upis nezakonito ukinutih prava plodouživanja u zemljišne knjige. Međutim, sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti, s obzirom na pravnu i činjeničnu situaciju u trenutku odlučivanja, treba li takav ponovni upis naložiti nadležnom tijelu ili se tomu protive objektivne i legitimne prepreke, poput toga da je novi vlasnik zemljišta na koja se odnosi ta prava plodouživanja stekao u dobroj vjeri. Ako se takav ponovni upis pokaže nemogućim, bilo bi potrebno, kako bi se uklonile nezakonite posljedice povrede prava Unije, bivšim nositeljima prava plodouživanja koja su izbrisana odobriti naknadu koja je prikladna za ispravljanje gospodarskog gubitka koji proizlazi iz brisanja tih prava.

Usto, neovisno o navedenim mjerama, puna djelotvornost prava Unije podrazumijeva da pojedinci koji su oštećeni povredom tog prava, na temelju načela odgovornosti države za štetu koja im je prouzročena takvom povredom, imaju i pravo na naknadu štete, u skladu s uvjetima utvrđenima u sudskoj praksi Suda, koji se u ovom slučaju čine ispunjenima.

Presuda od 28. lipnja 2022. (veliko vijeće), Komisija/Španjolska (Zakonodavčeva povreda prava Unije) (C-278/20, [EU:C:2022:503](#))

„Povreda obveze države članice – Odgovornost država članica za štetu uzrokovanu pojedincima povredama prava Unije – Povreda prava Unije pripisiva nacionalnom zakonodavcu – Povreda ustava države članice pripisiva nacionalnom zakonodavcu – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti”

Načelo odgovornosti države za štetu uzrokovanu pojedincima povredama prava Unije koje su joj pripisive svojstveno je sustavu Ugovorâ¹⁷³. To se načelo primjenjuje neovisno o tijelu države članice čiji su radnja ili propust uzrokovali tu povredu¹⁷⁴. Ako su ispunjenje tri pretpostavke za nastanak odgovornosti države za štetu uzrokovanu pojedincima¹⁷⁵, oni imaju pravo na naknadu štete na temelju prava Unije¹⁷⁶. Međutim, država treba u okviru nacionalnog prava u području odgovornosti popraviti posljedice uzrokovane štete, pri čemu pretpostavke koje su utvrđene nacionalnim zakonodavstvima u području naknade štete ne mogu biti nepovoljnije od onih koje se odnose na

¹⁷³ Presude od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), t. 29. i navedena sudska praksa) i od 18. siječnja 2022., *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), t. 42. i navedena sudska praksa)

¹⁷⁴ U tom smislu presude od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, [EU:C:1996:79](#), t. 32. i 36.) i od 25. studenoga 2010., *Fuß* (C-429/09, [EU:C:2010:717](#), t. 46. i navedena sudska praksa)

¹⁷⁵ Tri pretpostavke su sljedeće: cilj povrijeđenog pravila prava Unije treba biti dodjela prava oštećenicima, povreda tog pravila je dovoljno ozbiljna i mora postojati izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pretrpjeli oštećeni.

¹⁷⁶ Presude od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), t. 30. i navedena sudska praksa) i od 18. siječnja 2022., *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#), t. 44. i navedena sudska praksa)

slične zahtjeve u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti smiju biti takve da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (načelo djelotvornosti)¹⁷⁷.

Ta dva načela u središtu su ovog predmeta u kojem je Europska komisija podnijela tužbu zbog povrede obveze protiv Kraljevine Španjolske. Nakon pritužbi koje su podnijeli pojedinci Komisija je pokrenula postupak EU Pilot¹⁷⁸ protiv te države članice. Taj se postupak odnosio na određene nacionalne odredbe kojima je sustav odgovornosti države zakonodavca za povrede prava Unije usklađen sa sustavom odgovornosti države zakonodavca za povrede španjolskog Ustava¹⁷⁹. Taj postupak, koji se pokazao neuspješnim, zaključen je te je Komisija pokrenula postupak zbog povrede protiv Kraljevine Španjolske.

Svojom tužbom Komisija je od Suda zahtijevala da utvrdi da je, time što je donijela i zadržala na snazi te nacionalne odredbe, Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju načela djelotvornosti i ekvivalentnosti.

Odlučujući u velikom vijeću, Sud djelomično prihvaća Komisijinu tužbu pri čemu utvrđuje da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje ima na temelju načela djelotvornosti time što je donijela i zadržala na snazi osporavane odredbe jer se tim odredbama naknada štete koju je pojedincima uzrokovao španjolski zakonodavac povredom prava Unije uvjetuje:

- time da postoji odluka Suda kojom se utvrđuje da je primijenjeno pravno pravilo sa zakonskom snagom neusklađeno s pravom Unije;
- time da je oštećenik pred bilo kojim sudom ishodio konačnu odluku kojom se odbija tužba podnesena protiv upravnog akta kojim je uzrokovana šteta a da nije predviđena iznimka za slučajeve u kojima šteta izravno proizlazi iz zakonodavčeve radnje ili propusta koji su protivni pravu Unije, pri čemu ne postoji upravni akt koji se može pobijati;
- zastarnim rokom od jedne godine od objave u *Službenom listu Europske unije* odluke Suda kojom se utvrđuje da je primijenjeno pravno pravilo sa zakonskom snagom neusklađeno s pravom Unije a da pritom nisu obuhvaćeni slučajevi u kojima takva odluka ne postoji, i
- time da predmet naknade može biti samo šteta nastala tijekom pet godina koje su prethodile datumu te objave, osim ako u toj odluci nije drukčije određeno.

Ocjena Suda

Kad je riječ o prvom prigovoru, koji se temelji na povredi načela djelotvornosti, Sud ga je djelomično prihvatio.

Najprije, Sud podsjeća na to da je, ako država članica uvjetuje naknadu štete koju je pojedincu uzrokovala povredom prava Unije zahtjevom da on prethodno utvrdi povredu prava Unije pripisivu toj

¹⁷⁷ Presude od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#), t. 31. i navedena sudska praksa) i od 4. listopada 2018., *Kantarev* (C-571/16, [EU:C:2018:807](#), t. 123.)

¹⁷⁸ Sustav koji Komisija upotrebljava u ranoj fazi kako bi pokušala razjasniti ili razriješiti probleme radi izbjegavanja, ako je to moguće, pokretanja postupka zbog povrede protiv predmetne države članice.

¹⁷⁹ Članak 32. stavci 3. do 6. i članak 34. stavak 1. drugi podstavak Leya 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Zakon 40/2015 o pravnom uređenju javnog sektora) od 1. listopada 2015. (BOE br. 236 od 2. listopada 2015., str. 89411.) te članak 67. stavak 1. treći podstavak Leya 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Zakon 39/2015 o općem upravnom postupku tijela javne uprave) od 1. listopada 2015. (BOE br. 236 od 2. listopada 2015., str. 89343.)

državi članici, to protivno načelu djelotvornosti tog prava. Isto tako, naknada štete uzrokovane povredom prava Unije koja je pripisiva državi članici ne može biti uvjetovana zahtjevom u skladu s kojim postojanje takve povrede proizlazi iz presude koju je Sud donio u prethodnom postupku. Slijedom toga, radi utvrđivanja osnovanosti Komisijine argumentacije nije potrebno odrediti zahtijevaju li osporavane odredbe to da je Sud donio odluku kojom je utvrđeno da je Kraljevina Španjolska povrijedila neku od obveza koje ima na temelju prava Unije ili treba li te odredbe razumjeti kao da upućuju na bilo koju odluku Suda iz koje se može zaključiti da je radnja ili propust španjolskog zakonodavca neusklađen s pravom Unije. Naime, naknada štete koju je uzrokovala država članica, uključujući nacionalnog zakonodavca, povredu prava Unije ne može se ni u kojem slučaju uvjetovati takvom prethodno odlukom Suda a da se pritom ne povrijedi načelo djelotvornosti.

Nadalje, Sud utvrđuje da, iako se pravu Unije ne protivi primjena nacionalnog propisa koji predviđa da pojedinac ne može ostvariti naknadu štete čiji je nastanak propustio spriječiti upotrebom pravnog sredstva, to vrijedi samo pod uvjetom da njegova primjena ne uzrokuje pretjerane poteškoće ili se može razumno zahtijevati od oštećenika. Osporavane odredbe ne ispunjavaju tu pretpostavku samo ako naknadu štete koju je uzrokovao zakonodavac uvjetuju time da oštećenik pred bilo kojim sudom ishodi konačnu odluku kojom se odbija tužba podnesena protiv upravnog akta kojim je uzrokovana šteta, a da se pritom ne predviđa iznimka za slučajeve u kojima šteta izravno proizlazi iz zakonodavčeve radnje ili propusta koji su protivni pravu Unije, pri čemu ne postoji upravni akt koji se može pobijati. Usto, Sud navodi da činjenica da se od oštećenika zahtijeva da u fazi koja prethodi pravnom sredstvu koje je podneseno protiv upravnog akta kojim je uzrokovana šteta istakne povredu prava Unije koja je kasnije utvrđena ili u protivnom neće moći ostvariti naknadu pretrpljene štete, može predstavljati pretjeranu postupovnu poteškoću, koja je protivna načelu djelotvornosti. Naime, u toj fazi može biti pretjerano otežano odnosno nemoguće predvidjeti koju će povredu prava Unije u konačnici priznati Sud. Međutim, Sud odbacuje Komisijinu argumentaciju u dijelu u kojem ona tvrdi da se u okviru takve tužbe može pozvati samo na odredbe prava Unije koje imaju izravan učinak.

Naposljetku, u skladu s osporavanim odredbama, s jedne strane, rok zastare tužbe za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca za povrede prava Unije koje su joj pripisive počinje teći na datum objave u *Službenom listu Europske unije* odluke Suda kojom se utvrđuje da je Kraljevina Španjolska povrijedila pravo Unije ili iz koje proizlazi neusklađenost s pravom Unije radnje ili propusta zakonodavca koji su uzrokovali te štete i, s druge strane, predmet naknade može biti samo šteta nastala u roku od pet godina koje su prethodile tom datumu. U tom pogledu Sud utvrđuje, s jedne strane, da objava takve odluke u *Službenom listu Europske unije* ne može, a da ne povrijedi načelo djelotvornosti, predstavljati jedinu moguću točku od koje može početi teći zastarni rok s obzirom na to da se naknada štete uzrokovane povredom prava Unije ne može uvjetovati postojanjem takve odluke Suda i da nisu obuhvaćeni slučajevi u kojima takva odluka ne postoji. S druge strane, Sud podsjeća na to da, ako ne postoje odredbe prava Unije u tom području, unutarnjim pravnim poretkom svake države članice određuje se opseg naknade štete i pravila o procjeni štete uzrokovane povredom prava Unije. Međutim, nacionalni propisi kojima se utvrđuju kriteriji za određivanje tog opsega i navedena pravila moraju osobito poštovati načelo djelotvornosti te stoga omogućiti naknadu štete koja odgovara pretrpljenoj šteti u smislu da ona mora omogućiti potpunu naknadu stvarno pretrpljene štete, što osporavane odredbe ne omogućuju u svim slučajevima.

Prilikom ispitivanja drugog prigovora, koji se temelji na povredi načela ekvivalentnosti, Sud smatra da se on temelji na pogrešnom tumačenju njegove sudske prakse i da ga, slijedom toga, treba odbiti kao neosnovanog.

Naime, Sud podsjeća na to da je cilj načela ekvivalentnosti utvrditi okvir postupovne autonomije kojom države članice raspolažu kad provode pravo Unije i kad u njemu ne postoje odredbe u tom području. Stoga se, u području odgovornosti države za povrede prava Unije koje su joj pripisive, to načelo može primijeniti samo kad je ta odgovornost nastala na temelju prava Unije. U predmetnom slučaju Komisija drugim prigovorom ne želi dovesti u pitanje pretpostavke pod kojima je u Španjolskoj provedeno načelo odgovornosti države za povrede prava Unije koje su joj pripisive, nego same pretpostavke za nastanak odgovornosti države zakonodavca za povrede prava Unije koje su joj pripisive, kako su definirane u španjolskom pravu, u kojem se vjerno preuzimaju pretpostavke

sadržane u sudskoj praksi Suda. Stoga, čak i ako su pretpostavke za nastanak odgovornosti države zakonodavca za povrede prava Unije koje su joj pripisive nepovoljnije od pretpostavki za nastanak odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede ustava, načelo ekvivalentnosti ne primjenjuje se u takvom slučaju.

Sud je uostalom već pojasnio da, iako države članice mogu predvidjeti da njihova odgovornost nastaje pod pretpostavkama koje su blaže od onih koje je utvrdio Sud, tada se mora smatrati da je ta odgovornost nastala ne na temelju prava Unije, nego na temelju nacionalnog prava.

VIII. Slobode kretanja

1. Slobodno kretanje radnika

Presuda od 16. lipnja 2022., Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta (Pсихотерапевти) (C-577/20, [EU:C:2022:467](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Priznavanje stručnih kvalifikacija – Direktiva 2005/36/EZ – Članak 2. – Područje primjene – Članak 13. stavak 2. – Regulirane profesije – Uvjeti za ostvarivanje prava na pristup nazivu psihoterapeuta u jednoj državi članici na temelju diplome iz psihoterapije koju je izdalo sveučilište sa sjedištem u drugoj državi članici – Članci 45. i 49. UFEU-a – Slobode kretanja i poslovnog nastana – Ocjena istovjetnosti predmetnog osposobljavanja – Članak 4. stavak 3. UFEU-a – Načelo lojalne suradnje među državama članicama – Dovođenje u pitanje, od strane države članice domaćina, stupnja znanja i kvalifikacija koji se može pretpostaviti na temelju diplome izdane u drugoj državi – Pretpostavke”

Osoba A, finski državljanin, pohađala je osposobljavanje u području psihologije koje je u Finskoj na finskom jeziku organiziralo sveučilište iz Ujedinjene Kraljevine u partnerstvu s jednim finskim društvom, nakon čega joj je u studenome 2017. to sveučilište izdalo diplomu o završenom poslijediplomskom studiju. Ona je tada od Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta (Ured za izdavanje odobrenja i provođenje nadzora u socijalnim i zdravstvenim pitanjima, Finska, u daljnjem tekstu: Valvira) zatražila da joj prizna pravo korištenja profesionalnim nazivom psihoterapeuta, zaštićenog finskim propisima. Ranije te godine Valviri su kontaktirali bivši polaznici tog programa osposobljavanja koji su je upozorili na moguće nedostatke u njegovu stvarnom sadržaju.

Valvira je 2018. odbila zahtjev osobe A, pri čemu je smatrala da ne može sa sigurnošću utvrditi da taj program osposobljavanja ispunjava zahtjeve koji se primjenjuju na obrazovanje psihoterapeuta u Finskoj. Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska) odbio je u travnju 2019. tužbu koju je osoba A podnijela protiv te odluke te je potvrdio Valvirino tumačenje.

Osoba A potom je podnijela žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska). Taj sud ističe da profesija psihoterapeuta nije regulirana u Ujedinjenoj Kraljevini i da zainteresirana osoba, koja nije obavljala profesiju psihoterapeuta u drugoj državi članici u kojoj profesija nije regulirana, kao što se to zahtijeva člankom 13. stavkom 2. Direktive 2005/36¹⁸⁰, ne može na temelju te direktive zahtijevati pristup toj profesiji u Finskoj. Međutim, pita treba li situaciju osobe A ispitati i s obzirom na načela slobodnog kretanja radnika¹⁸¹ i slobode poslovnog nastana¹⁸² te, u slučaju potvrdnog odgovora, može li se nadležno tijelo države članice domaćina prilikom ispitivanja istovjetnosti znanja i kvalifikacija osloniti na druge informacije, osim onih koje je pružilo sveučilište koje je izdalo predmetnu diplomu.

Sud je odgovorio potvrdno na prvo od tih pitanja, pri čemu je smatrao da zahtjev za pristup reguliranoj profesiji, koji je podnesen u okolnostima kao što su one o kojima je riječ u ovom slučaju, treba ocijeniti s obzirom na članke 45. ili 49. UFEU-a. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da nadležno tijelo države članice domaćina, kojem je podnesen takav zahtjev, mora smatrati istinitom

¹⁸⁰ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005 L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.)

¹⁸¹ Načelo slobodnog kretanja radnika predviđeno je člankom 45. UFEU-a.

¹⁸² Načelo slobode poslovnog nastana uređeno je člankom 49. UFEU-a.

diplomu koju je izdalo tijelo druge države članice. Samo ako ima ozbiljne dvojbe koje se temelje na određenim konkretnim dokazima, čiji doseg pojašnjava Sud, to tijelo može tražiti od tijela koje je izdalo ispravu da preispita osnovanost izdavanja te diplome i da je, u slučaju potrebe, povuče. Ako je potonje tijelo ne povuče, tijelo države članice domaćina može samo iznimno, u slučaju da okolnosti slučaja pokazuju očito nepostojanje istinitosti predmetne diplome, dovesti u pitanje osnovanost izdavanja navedene diplome.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud pojašnjava da je predmetna situacija obuhvaćena područjem primjene Direktive 2005/36 jer je dokaz o formalnoj osposobljenosti o kojem je riječ izdan u državi članici koja nije država članica domaćin. Međutim, zainteresirana osoba ne ispunjava zahtjev iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 da je obavljala profesiju psihoterapeuta u minimalnom trajanju koje ta odredba predviđa, tako da se ne može pozivati ni na jedan sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti uspostavljen tom direktivom.

Sud ocjenjuje situaciju osobe A s obzirom na članke 45. i 49. UFEU-a te pritom podsjeća na to da ostvarivanje slobodnog kretanja osoba podrazumijeva da države članice ne mogu uskratiti pogodnosti sloboda zajamčenih tim dvjema odredbama svojim državljanima koji su stekli profesionalne kvalifikacije u drugoj državi članici. Usto, tijela države članice kojima je podnesen zahtjev za izdavanje odobrenja za obavljanje regulirane profesije dužna su uzeti u obzir sve diplome, potvrde i druge dokaze kao i relevantno iskustvo zainteresirane osobe, pri čemu prave usporedbu, s jedne strane, kompetencija potvrđenih tim dokazima i iskustvom i, s druge strane, znanja i kvalifikacija koje zahtijeva nacionalno zakonodavstvo. Budući da je to načelo svojstveno temeljnim slobodama utvrđenima UFEU-om, donošenjem direktiva o uzajamnom priznavanju diploma, među kojima je i Direktiva 2005/36, ne smije se otežati priznavanje diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o stručnim kvalifikacijama u situacijama koje njima nisu obuhvaćene. Stoga, u situaciji u kojoj se nije moguće pozvati ni na jedan od sustava prepoznavanja dokaza o osposobljenosti uspostavljenih Direktivom 2005/36, predmetna država članica domaćin treba poštovati svoje obveze u području priznavanja stručnih kvalifikacija s obzirom na članke 45. i 49. UFEU-a.

Kao drugo, Sud navodi da postupak usporednog ispitivanja različitih dokaza o stručnim kvalifikacijama i navedenih iskustava treba tijelima države članice domaćina omogućiti da objektivno provjere potvrđuje li strana diploma znanja i kvalifikacije svojeg nositelja koje su, ako ne iste, onda barem istovjetne onima koje potvrđuje nacionalna diploma. Tu ocjena istovjetnosti strane diplome treba izvršiti isključivo uzimajući u obzir stupanj znanja i kvalifikacija za koji se na temelju te diplome može pretpostaviti da ga posjeduje ta osoba, vodeći računa o prirodi i trajanju studija i praktičnog osposobljavanja te osobe. Budući da ta usporedba pretpostavlja uzajamno povjerenje među državama članicama u izdane dokaze o formalnoj osposobljenosti, tijelo države članice domaćina u načelu je dužno smatrati istinitom diplomu koju je izdalo tijelo druge države članice. Samo ako ima ozbiljne dvojbe, koje se temelje na konkretnim dokazima, koji čine podudarajući skup indicija, a upućuju na to da diploma na koju se poziva taj podnositelj zahtjeva ne odražava stupanj znanja i kvalifikacija za koji se na temelju te diplome može pretpostaviti da ga je on stekao, to tijelo smije tražiti od tijela koje je izdalo ispravu da preispita osnovanost izdavanja te diplome s obzirom na te elemente, pri čemu potonje tijelo u slučaju potrebe ispravu mora povući. Među tim konkretnim dokazima mogu se nalaziti, među ostalim, informacije koje su dostavile osobe koje nisu organizatori predmetnog osposobljavanja. Ako je tijelo koje je izdalo ispravu preispitalo osnovanost njezina izdavanja s obzirom na navedene elemente, ali je nije povuklo, tada tijelo države članice domaćina samo iznimno smije dovesti u pitanje osnovanost izdavanja navedene diplome, i to ako okolnosti slučaja jasno upućuju na neistinitost predmetne diplome.

2. Sloboda poslovnog nastana¹⁸³

Presuda od 7. rujna 2022. (veliko vijeće), Cilevičs i dr. (C-391/20, [EU:C:2022:638](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Ograničenje – Opravdanje – Organizacija obrazovnog sustava – Visokoškolske ustanove – Obveza izvođenja studijskih programa na službenom jeziku dotične države članice – Članak 4. stavak 2. UFEU-a – Nacionalni identitet države članice – Zaštita i promicanje službenog jezika države članice – Načelo proporcionalnosti”

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija) odlučuje o tužbi koju je podnijelo 20 članova Latvijas Republikas Saeime (Parlament, Latvija) radi ocjene ustavnosti određenih odredbi latvijskog zakona o visokoškolskim ustanovama.

Cilj je tog zakona, kako je izmijenjen 2018., promicanje službenog jezika Republike Latvije, tako da se visokoškolske ustanove obvezuje da svoje studijske programe izvode na tom jeziku. Međutim, navedeni zakon predviđa četiri iznimke od te obveze. Kao prvo, studijski programi koje strani studenti pohađaju u Latviji i studijski programi organizirani u okviru suradnje predviđene programima Europske unije i međunarodnim sporazumima mogu se izvoditi na službenim jezicima Unije. Kao drugo, studijski program može se izvoditi na službenim jezicima Unije, ali samo u opsegu do jedne petine broja bodova. Kao treće, lingvistički i kulturalni studiji ili programi učenja jezika mogu se izvoditi na stranom jeziku. Kao četvrto i posljednje, na službenim jezicima Unije mogu se izvoditi zajednički studijski programi.

Osim toga, latvijski zakon o visokoškolskim ustanovama ne primjenjuje se na dvije privatne ustanove, koje su i dalje uređene posebnim zakonima i mogu i dalje nuditi studijske programe na drugim službenim jezicima Unije.

Tužitelji u svojoj tužbi osobito tvrde da se zakonom, time što stvara prepreku ulasku na tržište visokog obrazovanja te sprečava državljane i poduzeća iz drugih država članica da pružaju usluge visokog obrazovanja na stranim jezicima, povređuje, među ostalim, sloboda poslovnog nastana zajamčena člankom 49. UFEU-a.

Latvijski ustavni sud iznosi sumnje u pogledu toga čini li propis države članice, kojim se u području visokog obrazovanja, uključujući u privatnim ustanovama visokog obrazovanja, propisuje korištenje službenim jezikom te države članice, pri čemu se predviđaju određene iznimke od te obveze, ograničenje slobode poslovnog nastana. Stoga je odlučio postaviti prethodno pitanje Sudu kako bi mogao odlučiti o usklađenosti Zakona o visokoškolskim ustanovama s pravom Unije.

U svojoj presudi, zasjedajući u velikom vijeću, Sud utvrđuje da se članku 49. UFEU-a ne protivi propis države članice kojim se visokoškolskim ustanovama u načelu nalaže obveza da svoje studijske programe izvode isključivo na službenom jeziku te države članice. Međutim, takav propis mora biti opravdan razlozima povezanim sa zaštitom nacionalnog identiteta te države članice, odnosno mora biti nužan i proporcionalan zaštiti legitimnog cilja koji se želi postići.

Ocjena Suda

Sud najprije podsjeća na to da je, u skladu s člankom 6. UFEU-a, Unija nadležna za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica, među ostalim, u

¹⁸³ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 16. lipnja 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psihoterapeuti)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu VIII.1. „Slobodno kretanje radnika”.

području obrazovanja. Iako pravo Unije ne utječe na tu nadležnost država članica u pogledu, s jedne strane, sadržaja obrazovanja i organizacije obrazovnog sustava kao i njihove kulturne i jezične raznolikosti i, s druge strane, sadržaja i organizacije strukovnog obrazovanja, prilikom izvršavanja navedene nadležnosti države članice ipak moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe o slobodi poslovnog nastana.

U ovom slučaju Sud ističe da, iako državljani drugih država članica mogu uspostaviti poslovni nastan u Latviji i izvoditi programe visokog obrazovanja, takva mogućnost u načelu je uvjetovana obvezom da se ti programi izvode samo na službenom jeziku te države članice. Međutim, tim državljanima zbog takve obveze može biti manje privlačan poslovni nastan u Latviji i ona stoga čini ograničenje slobode poslovnog nastana.

Prema ustaljenom obrascu iz svoje sudske prakse, Sud zatim ispituje postoji li opravdanje za utvrđeno ograničenje i provjerava poštovanje načela proporcionalnosti. Kad je riječ o postojanju važnog razloga u općem interesu, cilj je predmetne obveze braniti i promicati korištenje službenim jezikom Republike Latvije, što čini legitiman cilj kojim se u načelu može opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana. Naime, u skladu s člankom 3. stavkom 3. četvrtim podstavkom UEU-a i člankom 22. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Unija poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost. U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a, Unija također poštuje nacionalne identitete svojih država članica, dio čega je i zaštita službenog jezika dotične države članice. Valja priznati važnost koju obrazovanje ima za ostvarenje takvog cilja.

Kad je riječ o proporcionalnosti utvrđenog ograničenja, ono mora, kao prvo, biti prikladno za jamčenje ostvarivanja legitimnog cilja koji se predmetnim propisom želi postići. U tu svrhu, može se smatrati da taj propis može zajamčiti cilj zaštite i promicanja latvijskog jezika samo ako doista osigurava njegovo ostvarivanje i ako se provodi na dosljedan i sustavan način. S obzirom na njihov ograničeni doseg, iznimkama od predmetne obveze, osobito za dvije visokoškolske ustanove čije je djelovanje uređeno posebnim zakonima, ne može se spriječiti ostvarivanje navedenog cilja. Time što dopuštaju iznimno uređenje za određene visokoškolske ustanove, one su u skladu s logikom posebne međunarodne sveučilišne suradnje i stoga ne mogu učiniti predmetni propis nedosljednim.

Kao drugo, ograničenje ne može prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja. Tako države članice u načelu mogu uvesti obvezu korištenja službenim jezikom u okviru programa visokog obrazovanja, pod uvjetom da uz takvu obvezu postoje iznimke kojima se osigurava to da se jezikom različitim od službenog jezika može koristiti u okviru sveučilišnih studija. U predmetnom slučaju takve iznimke moraju, kako se ne bi prekoračilo ono što je nužno u tu svrhu, omogućiti korištenje jezikom koji nije latvijski jezik, barem kad je riječ o programima koji se izvode u okviru europske ili međunarodne suradnje i programima u vezi s kulturom i jezicima različitima od latvijskog.

IX. Granična kontrola, azil i useljavanje

1. Politika azila

Presuda od 1. kolovoza 2022. (veliko vijeće), Bundesrepublik Deutschland (Dijete izbjeglicâ rođeno izvan države domaćina) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika u području azila – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uredba (EU) br. 604/2013 (Dublin III) – Zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je maloljetnik podnio u državi članici svojeg rođenja – Roditelji tog maloljetnika koji su prethodno dobili status izbjeglice u drugoj državi članici – Članak 3. stavak 2. – Članak 9. – Članak 20. stavak 3. – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. stavak 2. točka (a) – Dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu i odgovornost za njegovo razmatranje”

Tužiteljica, državljanka Ruske Federacije, rođena je u Njemačkoj 2015. Njezini roditelji i petero braće i sestara, koji također imaju rusko državljanstvo, u ožujku 2012. dobili su status izbjeglice u Poljskoj. U prosincu 2012. napustili su Poljsku i došli u Njemačku, gdje su podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Republika Poljska odbila je prihvatiti zahtjev njemačkih tijela za ponovni prihvati tih osoba jer im je već bila odobrena međunarodna zaštita na njezinu državnom području. Njemačka tijela potom su odbacila zahtjeve za međunarodnu zaštitu kao nedopuštene zbog statusa izbjeglice koji su te osobe već dobile u Poljskoj. Tužiteljčina obitelj ipak je nastavila boraviti na njemačkom državnom području.

U ožujku 2018. tužiteljica je njemačkim tijelima podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Taj je zahtjev odbačen kao nedopušten, među ostalim, na temelju Uredbe Dublin III¹⁸⁴.

Sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena tužba protiv potonje odluke o odbijanju, dvoji o tome je li Savezna Republika Njemačka država članica odgovorna za razmatranje tužiteljčina zahtjeva i, u slučaju potvrdnog odgovora, ima li ta država članica pravo odbaciti taj zahtjev kao nedopušten na temelju Direktive o postupcima¹⁸⁵.

Konkretnije, taj sud pita mogu li se na tužiteljčinu situaciju po analogiji primijeniti određene odredbe Uredbe Dublin III i Direktive o postupcima. U tom pogledu želi doznati, s jedne strane, primjenjuje li se, kako bi se spriječila sekundarna kretanja, članak 20. stavak 3. Uredbe Dublin III, koji se osobito odnosi na položaj djece rođene nakon dolaska podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu¹⁸⁶, na

¹⁸⁴ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)

¹⁸⁵ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.; u daljnjem tekstu: Direktiva o postupcima)

¹⁸⁶ Na temelju te odredbe, koja se odnosi na postupak prijema, položaj maloljetnika koji prati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i u skladu je s definicijom člana obitelji, nerazdvojiv je od položaja člana obitelji i za njega je odgovorna država članica koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu navedenog člana obitelji, čak i ako maloljetnik sam po sebi nije podnositelj zahtjeva, pod uvjetom da je to u njegovu najboljem interesu. Isti se postupak

zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je maloljetnik podnio u svojoj državi članici rođenja ako se njegovim roditeljima već odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici. S druge strane, pita primjenjuje li se članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive o postupcima¹⁸⁷ na maloljetnika čijim je roditeljima odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici, a njemu samom nije.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, na ta pitanja odgovora niječno. Svojom presudom pojašnjava doseg Uredbe Dublin III i Direktive o postupcima u okviru sekundarnih kretanja obitelji koje već uživaju međunarodnu zaštitu u državi članici prema drugoj državi članici u kojoj je rođeno novo dijete.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud smatra da članak 20. stavak 3. Uredbe Dublin III po analogiji nije primjenjiv na situaciju u kojoj maloljetnik i njegovi roditelji podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu u državi članici u kojoj je taj maloljetnik rođen iako je njegovim roditeljima već odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici. Naime, s jedne strane, ta odredba pretpostavlja da članovi obitelji maloljetnika još uvijek imaju svojstvo „podnositelja zahtjeva“, tako da se njome ne uređuje položaj djeteta rođenog nakon što je članovima njegove obitelji odobrena međunarodna zaštita u državi članici različitoj od one u kojoj je dijete rođeno i boravi sa svojom obitelji. S druge strane, situacija maloljetnika čiji su članovi obitelji podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu i ona maloljetnika čiji članovi obitelji već jesu korisnici takve zaštite nisu usporedive u kontekstu sustava uspostavljenog Uredbom Dublin III. Naime, pojmovi „podnositelj zahtjeva“¹⁸⁸ i „korisnik međunarodne zaštite“¹⁸⁹ obuhvaćaju različite pravne statuse koji su uređeni različitim odredbama te uredbe. Slijedom toga, primjenom po analogiji članka 20. stavka 3. na situaciju maloljetnika čiji su članovi obitelji već korisnici međunarodne zaštite i taj maloljetnik i država članica koja je članovima njegove obitelji priznala tu zaštitu bili bi u situaciji u kojoj nije moguće primijeniti mehanizme predviđene tom uredbom. To bi osobito moglo dovesti do toga da se u pogledu maloljetnika može donijeti odluka o transferu a da za njega nije pokrenut postupak za prihvata.

Osim toga, Uredbom Dublin III predviđaju se posebna pravila u slučaju kada je postupak koji je pokrenut u odnosu na članove obitelji podnositelja zahtjeva okončan i kada im je boravak dopušten kao korisnicima međunarodne zaštite u državi članici. Konkretnije, njezinim člankom 9. određuje se da je u takvoj situaciji potonja država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu

primjenjuje na djecu rođenu nakon dolaska podnositelja zahtjeva na državno područje država članica a da pritom nije potrebno započeti novi postupak za njihov prihvata.

¹⁸⁷ Na temelju te odredbe države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim ako je druga država članica već priznala međunarodnu zaštitu.

¹⁸⁸ U smislu članka 2. točke (c) Uredbe Dublin III

¹⁸⁹ U smislu članka 2. točke (f) Uredbe Dublin III

zaštitu, pod uvjetom da zainteresirane osobe izraze tu želju u pisanom obliku. Točno je da taj uvjet isključuje primjenu članka 9. ako ne postoji izraz takve želje. Ta situacija osobito može nastati kada se zahtjev za međunarodnu zaštitu dotičnog maloljetnika podnese nakon neregularnog sekundarnog kretanja njegove obitelji iz prve države članice u državu članicu u kojoj je taj zahtjev podnesen. Međutim, ta okolnost uopće ne mijenja činjenicu da je zakonodavac Unije tim člankom predvidio odredbu koja obuhvaća upravo navedenu situaciju. Usto, s obzirom na jasan tekst članka 9., ne može se odstupiti od tog zahtjeva da se izrazi želja u pisanom obliku.

U tim okolnostima, u situaciji u kojoj dotične osobe nisu u pisanom obliku izrazile želju da država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu djeteta bude ona u kojoj je članovima njegove obitelji dopušteno boraviti kao korisnicima međunarodne zaštite, odgovorna država članica odredit će se na temelju članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin III¹⁹⁰.

Kao drugo, Sud utvrđuje da članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive o postupcima nije primjenjiv po analogiji na zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je maloljetnik podnio u jednoj državi članici ako u drugoj državi članici međunarodnu zaštitu ne uživa to dijete osobno, nego njegovi roditelji. U tom pogledu Sud podsjeća na to da se u toj direktivi taksativno navode situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten. Usto, odredba kojom se predviđaju ti razlozi nedopuštenosti predstavlja odstupanje od obveze država članica da ispituju meritum svih zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Iz taksativnosti i derogativnosti te odredbe proizlazi da je treba usko tumačiti i da je se stoga ne može primijeniti na situaciju koja ne odgovara njezinu tekstu. Područje primjene *ratione personae* te odredbe stoga se ne može proširiti na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji sam nema pravo na takvu zaštitu.

Presuda od 8. studenoga 2022. (veliko vijeće), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti) (C-704/20 i C-39/21, [EU:C:2022:858](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zadržavanje državljana trećih zemalja – Temeljno pravo na slobodu – Članak 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Uvjeti zakonitosti zadržavanja – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 15. – Direktiva 2013/33/EU – Članak 9. – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 28. – Nadzor zakonitosti zadržavanja i nastavka mjere zadržavanja – Ispitivanje po službenoj dužnosti – Temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Članak 47. Povelje o temeljnim pravima“

Osobe B, C i X, tri državljana trećih zemalja, zadržane su u Nizozemskoj u okviru postupaka za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, transfera u državu članicu odgovornu za takvo ispitivanje i vraćanja zbog nezakonitosti boravka na nizozemskom državnom području.

Te su osobe u sudskom postupku osporavale mjere zadržavanja ili nastavka zadržavanja koje su donesene protiv njih. Odlučujući u prvom ili drugom stupnju, sudovi koji su uputili zahtjeve pitaju koji je doseg nadzora zakonitosti predmetnih mjera.

¹⁹⁰ U skladu s tom odredbom, kada na temelju kriterija navedenih u Uredbi Dublin III nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen taj zahtjev.

Naime, svaka mjera zadržavanja predviđena pravom Unije – odnosno Direktivom o prihvatu¹⁹¹, Uredbom Dublin III¹⁹² i Direktivom o vraćanju¹⁹³ – u Nizozemskoj je obuhvaćena pravom upravnog postupka, koje u načelu ne ovlašćuje sudove da po službenoj dužnosti ispituju ispunjava li predmetna mjera zadržavanja određeni uvjet zakonitosti na čiju se povredu nije pozvala dotična osoba.

Međutim, sudovi koji su uputili zahtjeve pitaju je li takva situacija u skladu s pravom Unije i, osobito, s temeljnim pravima na slobodu i djelotvornu sudsku zaštitu¹⁹⁴. Slijedom toga, oni su Sudu uputili zahtjeve za prethodnu odluku kako bi u biti doznali obvezuje li ih pravo Unije da po službenoj dužnosti ispituju sve uvjete koje mjera zadržavanja mora ispunjavati kako bi bila zakonita, uključujući one čiju povredu nije istaknula dotična osoba.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, presudio je da na temelju Direktive o vraćanju¹⁹⁵, Direktive o prihvatu¹⁹⁶ i Uredbe Dublin III¹⁹⁷ u vezi s Poveljom¹⁹⁸ nadzor koji sudsko tijelo provodi u pogledu poštovanja uvjeta zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje koji proizlaze iz prava Unije mora navesti to tijelo na to da po službenoj dužnosti, na temelju elemenata iz spisa s kojima je upoznat, kako su dopunjeni ili pojašnjeni tijekom kontradiktornog postupka pred njime, istakne eventualno nepoštovanje određenog uvjeta zakonitosti koje nije istaknula dotična osoba.

Ocjena Suda

U tom pogledu Sud pojašnjava, kao prvo, da se zadržavanje, koje čini ozbiljno zadiranje u pravo na slobodu, može odrediti ili produljiti samo uz poštovanje općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja. Ta su pravila, sadržana u aktima prava Unije¹⁹⁹, s jedne strane, i u odredbama nacionalnog prava kojima se ona provode, s druge strane, pravna pravila kojima se određuju uvjeti zakonitosti zadržavanja, uključujući s gledišta prava na slobodu. U skladu s tim pravnim pravilima, ako se pokaže da uvjeti zakonitosti zadržavanja nisu ili više nisu ispunjeni, dotična osoba mora biti odmah puštena na slobodu.

¹⁹¹ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.; u daljnjem tekstu: Direktiva o prihvatu)

¹⁹² Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)

¹⁹³ 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.; u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju)

¹⁹⁴ Kako su propisani u člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

¹⁹⁵ Članak 15. stavci 2. i 3. Direktive o vraćanju

¹⁹⁶ Članak 9. stavci 3. i 5. Direktive o prihvatu

¹⁹⁷ Članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin III

¹⁹⁸ Članci 6. i 47. Povelje

¹⁹⁹ Vidjeti članak 15. stavak 1., stavak 2. drugi podstavak, stavke 4., 5. i 6. Direktive o vraćanju, članak 8. stavke 2. i 3. te članak 9. stavke 1., 2. i 4. Direktive o prihvatu te članak 28. stavke 2., 3. i 4. Uredbe Dublin III.

Kao drugo, kad je riječ o pravu državljana trećih zemalja koje država članica zadržava na djelotvornu sudsku zaštitu, Sud ističe da, u skladu s relevantnim pravilima prava Unije²⁰⁰, svaka država članica mora predvidjeti, kad je zadržavanje odredilo upravno tijelo, „ubrzani“ sudski nadzor njegove zakonitosti, bilo po službenoj dužnosti bilo na zahtjev dotične osobe. Kad je riječ o nastavku mjere zadržavanja, to isto pravo²⁰¹ nalaže periodično preispitivanje ili nadzor koji se mora provesti „u razumnim vremenskim razmacima“ i odnositi se na pitanje jesu li i dalje ispunjeni uvjeti zakonitosti zadržavanja. Stoga, budući da pravo Unije bez iznimke zahtijeva da se nadzor ispunjavanja uvjeta zakonitosti zadržavanja provodi „u razumnim vremenskim razmacima“, nadležno sudsko tijelo dužno je provoditi navedeni nadzor po službenoj dužnosti, čak i ako dotična osoba to ne zatraži.

Zakonodavac Unije stoga nije samo utvrdio zajednička materijalna pravna pravila nego je uspostavio i zajednička postupovna pravna pravila, čiji je cilj osigurati da u svakoj državi članici postoji sustav koji nadležnom sudskom tijelu omogućuje da, po potrebi nakon ispitivanja po službenoj dužnosti, oslobodi dotičnu osobu čim se utvrdi da njezino zadržavanje nije ili više nije zakonito.

Kako bi takav sustav zaštite djelotvorno osigurao poštovanje strogih uvjeta koji se moraju ispuniti da bi mjera zadržavanja bila zakonita, nadležno sudsko tijelo mora moći odlučiti o svakom činjeničnom i pravnom elementu koji je relevantan za provjeru te zakonitosti. U tu svrhu mora moći uzeti u obzir, s jedne strane, činjenične elemente i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje i, s druge strane, činjenice, dokaze i očitovanja koja mu eventualno podnese dotična osoba. Usto, ono mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku donošenjem, na temelju svojeg nacionalnog prava, postupovnih mjera koje smatra potrebnima.

Na temelju tih elemenata to tijelo po potrebi treba istaknuti povredu određenog uvjeta zakonitosti koji proizlazi iz prava Unije, čak i ako tu povredu nije istaknula dotična osoba. Ta obveza ne dovodi u pitanje obvezu pozivanja svake stranke da se očituje o tom uvjetu u skladu s načelom kontradiktornosti.

2. Granične kontrole

Presuda od 26. travnja 2022. (veliko vijeće), Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimalno trajanje nadzora na unutarnjim granicama) (C-368/20 i C-369/20, [EU:C:2022:298](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Slobodno kretanje osoba – Uredba (EU) 2016/399 – Zakonik o schengenskim granicama – Članak 25. stavak 4. – Privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama unutar ukupnog maksimalnog trajanja od šest mjeseci – Nacionalni propis kojim se predviđa više uzastopnih razdoblja nadzora koji prelaze to trajanje – Neusklađenost takvog propisa s člankom 25. stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama u slučaju kad se uzastopna razdoblja temelje na istoj ili istim prijetnjama – Nacionalni propis koji nalaže predočenje putovnice ili osobne iskaznice prilikom kontrole na unutarnjoj granici pod prijetnjom sankcija – Neusklađenost takve obveze s člankom 25. stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama kada je sam nadzor u protivan toj odredbi“

²⁰⁰ Vidjeti članak 15. stavak 2. treći podstavak Direktive o vraćanju i članak 9. stavak 3. Direktive o prihvatu, koji se na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe Dublin III također primjenjuje u okviru postupaka transfera uređenih tom uredbom.

²⁰¹ Članak 15. stavak 3. Direktive o vraćanju i članak 9. stavak 5. Direktive o prihvatu, koji se na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe Dublin III također primjenjuje u okviru postupaka transfera uređenih tom uredbom.

Od rujna 2015. do studenoga 2021. Republika Austrija u više je navrata ponovno uvela nadzor na svojim granicama s Mađarskom i Slovenijom. Kako bi opravdala ponovno uvođenje tog nadzora, ta se država članica pozvala na različite odredbe Zakonika o schengenskim granicama²⁰². Konkretno, od 11. studenoga 2017. ona je svoju odluku temeljila na članku 25. tog zakonika, naslovljenom „Opći okvir za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama“, kojim se predviđa mogućnost da država članica ponovno uvede nadzor na svojim unutarnjim granicama u slučaju ozbiljne prijetnje za javni poredak ili unutarnju sigurnost te se utvrđuju maksimalna razdoblja u kojima takav nadzor može biti ponovno uveden.

U kolovozu 2019. u pogledu osobe NW, koja je dolazila iz Slovenije, provela se granična kontrola na međugraničnom prijelazu Spielfeld (Austrija). Budući da je odbila predložiti putovnicu, proglašena je krivom za prelazak austrijske granice bez posjedovanja putne isprave te joj je naloženo plaćanje novčane kazne. U studenome 2019. u pogledu osobe NW provedena je još jedna granična kontrola na istom međugraničnom prijelazu. Ona je pred sudom koji je uputio zahtjev osporavala zakonitost tih dviju kontrola.

Sud koji je uputio zahtjev pita jesu li kontrole provedene u pogledu osobe NW i sankcija koja joj je određena usklađene s pravom Unije. Naime, u vrijeme kad su izvršene osporavane mjere kontrole, ponovno uvođenje nadzora koje je Austrija provela na svojoj granici sa Slovenijom bilo je već prekoračilo, zbog kumulativne primjene uzastopnih razdoblja nadzora, ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci predviđeno člankom 25. Zakonika o schengenskim granicama.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću, u svojoj presudi odlučuje da se Zakoniku o schengenskim granicama protivi to da država članica privremeno ponovno uvede nadzor na unutarnjim granicama na temelju ozbiljne prijetnje za svoj javni poredak ili unutarnju sigurnost ako njegovo trajanje prelazi ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci i ako ne postoji nova prijetnja koja bi opravdavala novu primjenu razdoblja predviđenih u Zakoniku. Tom se zakoniku protivi i nacionalni propis kojim država članica obvezuje osobu da, pod prijetnjom sankcija, predloži putovnicu ili osobnu iskaznicu prilikom ulaska na državno područje te države članice preko unutarnje granice, kad je samo ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u okviru kojeg se nalaže ta obveza protivno navedenom zakoniku.

Ocjena Suda

Kad je riječ o tome da država članica privremeno ponovno uvodi nadzor na unutarnjim granicama na temelju ozbiljne prijetnje za svoj javni poredak ili unutarnju sigurnost²⁰³, Sud prije svega podsjeća na to da prilikom tumačenja neke odredbe prava Unije treba voditi računa ne samo o njezinu tekstu, nego i o njezinu kontekstu i ciljevima koji se žele postići propisom kojega je ona dio.

Prije svega, kad je riječ o tekstu članka 25. Zakonika o schengenskim granicama, Sud napominje da se izrazom „ne smije prekoračiti šest mjeseci“ želi isključiti bilo kakva mogućnost prekoračenja tog trajanja.

²⁰² 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) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. (SL 2016., L 251, str. 1.). Ta je uredba zamijenila Uredbu (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.).

²⁰³ Sud konkretno ispituje članke 25. i 27. Zakonika o schengenskim granicama. Članak 27. tog zakonika predviđa postupak za privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju njegova članka 25.

Nadalje, kad je riječ o kontekstu članka 25. tog zakonika, Sud napominje, kao prvo, da ta odredba jasno i precizno određuje maksimalno trajanje za prvotno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama i za svako produljenje tog nadzora, uključujući i ukupno maksimalno trajanje koje se primjenjuje na takav nadzor. Kao drugo, navedena odredba predstavlja iznimku od načela prema kojem se unutarnje granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu a da se osobe pri prelasku ne kontroliraju, neovisno o njihovom državljanstvu²⁰⁴. Budući da iznimke od slobodnog kretanja osoba treba usko tumačiti, ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama trebalo bi ostati iznimka i provoditi se samo u krajnjim slučajevima. Dakle, to usko tumačene ne ide u prilog tumačenju članka 25. navedenog zakonika prema kojem je daljnje postojanje prvotno utvrđene²⁰⁵ prijetnje dovoljno da bi se opravdalo ponovno uvođenje tog nadzora preko ukupnog maksimalnog trajanja od šest mjeseci koje se predviđa tom odredbom. Naime, takvo bi tumačenje u praksi omogućilo to ponovno uvođenje zbog iste prijetnje na neograničeno vrijeme, čime bi se dovelo u pitanje samo načelo nepostojanja nadzora na unutarnjim granicama. Kao treće, tumačenjem članka 25. Zakonika o schengenskim granicama na način da u slučaju ozbiljne prijetnje država članica može prekoračiti ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci za nadzor na unutarnjim granicama, izgubilo bi svoj smisao razlikovanje koje zakonodavac Unije pravi između, jedne strane, nadzora na unutarnjim granicama koji se ponovno uvodi na temelju tog članka i, s druge strane, nadzora koji se ponovno uvodi na temelju članka 29. tog zakonika²⁰⁶, kod kojeg ukupno maksimalno trajanje ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama ne smije prelaziti dvije godine²⁰⁷.

Konačno, Sud naglašava da je cilj pravila o ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci dio općeg cilja kojim se nastoji pomiriti načelo slobodnog kretanja s interesom država članica da zajamče sigurnost na svojem državnom području. U tom pogledu, iako je točno da ozbiljna prijetnja za javni poredak ili unutarnju sigurnost države članice u području bez nadzora unutarnjih granica ne mora nužno biti vremenski ograničena, zakonodavac Unije je smatrao da je razdoblje od šest mjeseci dovoljno da pojedina država članica donese mjere koje omogućuju da se odgovori na takvu prijetnju uz istodobno očuvanje načela slobodnog kretanja, nakon tog šestomjesečnog razdoblja.

Sud stoga smatra da je navedeno razdoblje u ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci obvezno, tako da svaki nadzor na unutarnjim granicama koji je ponovno uveden na temelju članka 25., nakon proteka tog razdoblja nije u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama. Međutim, takvo razdoblje može se ponovno primijeniti samo u slučaju ako dotična država članica dokaže postojanje nove ozbiljne prijetnje koja utječe na njezin javni red ili unutarnju sigurnost. Kako bi se ocijenilo je li određena prijetnja nova u odnosu na onu prvotno utvrđenu, potrebno je razmotriti okolnosti koje su dovele do potrebe da se ponovno uvede nadzor na unutarnjim granicama te

²⁰⁴ Vidjeti u tom smislu članak 22. Zakonika o schengenskim granicama te članak 3. stavak 2. UEU-a i članak 67. stavak 2. UFEU-a.

²⁰⁵ Čak i ako se ocjenjuje s obzirom na nove elemente ili ponovnu procjenu nužnosti i proporcionalnosti nadzora uvedenog kako bi se odgovorilo na tu prijetnju.

²⁰⁶ Kada iznimne okolnosti ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica, članak 29. Zakonika predviđa mogućnost da države članice ponovno uvedu, na temelju preporuke Vijeća, nadzor na unutarnjim granicama.

²⁰⁷ Međutim, Sud ističe da ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju članka 29. Zakonika u ukupnom maksimalnom trajanju od dvije godine ne sprečava dotičnu državu članicu da u slučaju pojavljivanja nove ozbiljne prijetnje za javni poredak ili unutarnju sigurnost ponovno uvede, odmah nakon proteka te dvije godine, nadzor na temelju članka 25. tog zakonika u ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci, ako su ispunjeni uvjeti predviđeni potonjom odredbom.

okolnosti i događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti određene države članice²⁰⁸.

Osim toga, Sud utvrđuje da članak 72. UFEU-a²⁰⁹ ne omogućuje državi članici da, kako bi odgovorila na takvu prijetnju, ponovno uvede privremeni nadzor na unutarnjim granicama na temelju članka 25. i 27. Zakonika o schengenskim granicama u razdoblju koje prelazi ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci. Naime, imajući u vidu ključni značaj koji slobodno kretanje osoba ima među ciljevima Unije i detaljni način na koji je zakonodavac Unije regulirao mogućnost država članica da zadiru u tu slobodu privremenim ponovnim uvođenjem nadzora na unutarnjim granicama, taj je zakonodavac time što je predvidio navedeno pravilo o ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci uredno vodio računa o izvršavanju nadležnosti koje države članice imaju u području javnog poretka i unutarnje sigurnosti

3. Pružanje humanitarne pomoći na moru

Presuda od 1. kolovoza 2022. (veliko vijeće), Sea Watch (C-14/21 i C-15/21, [EU:C:2022:604](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Djelatnost traganja za osobama i spašavanja osoba u opasnosti ili nevolji na moru koju obavlja nevladina humanitarna organizacija – Režim koji se primjenjuje na brodove – Direktiva 2009/16/EZ – Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora – Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskog života na moru – Nadležnosti i ovlasti države zastave odnosno države luke – Inspekcijski pregled i zabrana plovidbe brodova“

Sea Watch neprofitna je humanitarna organizacija sa sjedištem u Berlinu (Njemačka). Obavlja djelatnosti traganja za osobama i spašavanja osoba koje se nalaze u opasnosti ili nevolji na Sredozemnom moru, brodovima čiji je istodobno vlasnik i brodar. Među tim se brodovima osobito nalaze brodovi nazvani „Sea Watch 3“ i „Sea Watch 4“ (u daljnjem tekstu: predmetni brodovi) koji plove pod njemačkom zastavom i koje je Njemačka certificirala kao „univerzalni teretni brod – polivalentan“.

Tijekom ljeta 2020., nakon operacija traganja i spašavanja u međunarodnim vodama Sredozemnog mora, a potom prekrcavanja i iskrcavanja spašenih osoba u lukama Palermo (Italija) i Porto Empedocle (Italija), prema kojima su talijanska tijela tražila da se usmjere predmetni brodovi, ti su brodovi bili predmet inspekcijskih pregleda koje su obavile lučke kapetanije tih dvaju gradova koje su im potom odredile zabranu plovidbe. Naime, te su kapetanije smatrale da su se predmetni brodovi upustili u djelatnost traganja i spašavanja na moru, iako nisu bili certificirani za tu djelatnost te da su zbog toga primili broj osoba veći od onog koji je bio odobren. Usto, one su istaknule određeni broj tehničkih i operativnih nedostataka od kojih su neki, prema njihovu mišljenju, smatrani očitim rizikom za sigurnost, zdravlje ili okoliš te su u tolikoj mjeri ozbiljni da opravdavaju zabranu plovidbe tih brodova.

Povodom zabrane plovidbe predmetnih brodova, Sea Watch podnio je Tribunaleu amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju, Italija), dvije tužbe za poništenje mišljenja o

²⁰⁸ Članak 27. stavak 1. točka (a) Zakonika o schengenskim granicama

²⁰⁹ Ta odredba određuje da glava V. UFEU-a ne dovodi u pitanje izvršavanje nadležnosti koje države članice imaju radi očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.

zabrani plovidbe i inspekcijskih izvješća koja su im prethodila. U prilog tim tužbama u biti je istaknuo da su kapetanije koje su odredile te mjere prekoračile ovlasti dodijeljene državi luke, koje proizlaze iz Direktive 2009/16²¹⁰, tumačene s obzirom na relevantna pravila međunarodnog prava, i da su inspekcijski pregledi koje su one obavile u stvarnosti zaobilazno sredstvo za onemogućavanje operacija traganja i spašavanja na moru kojima se ta organizacija bavi.

U tom kontekstu Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud za Siciliju) smatrao je da se u sporovima koji su mu podneseni pojavljuju važna i nova pitanja u vezi s pravnim okvirom i režimom primjenjivim na brodove kojima upravljaju nevladine humanitarne organizacije radi obavljanja sustavne djelatnosti traganja za osobama i spašavanja osoba u opasnosti ili nevolji na moru (u daljnjem tekstu: privatni brodovi za pružanje humanitarne pomoći).

Svojom presudom, koju je donijelo veliko vijeće, Sud je prvi put tumačio Direktivu 2009/16, osobito s obzirom na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora²¹¹ i Konvenciju o zaštiti ljudskog života na moru²¹². Sud smatra da se ta direktiva također primjenjuje na brodove koji obavljaju sustavnu djelatnost traganja za osobama i spašavanja osoba u opasnosti ili nevolji na moru i da nacionalni propis o prenošenju navedene direktive ne može ograničiti njezinu primjenjivost na brodove koji se upotrebljavaju u svrhe gospodarske djelatnosti. Usto, Sud određuje doseg i uvjete provedbe nadzornih ovlasti koje država luke može izvršavati kao i inspekcijske ovlasti i ovlasti zabrane plovidbe brodova.

Ocjena Suda

Kad je riječ o primjenjivosti Direktive 2009/16, Sud presuđuje da se ta direktiva primjenjuje na brodove koje, iako ih je država zastave klasificirala i certificirala kao teretne brodove, u praksi sustavno upotrebljava humanitarna organizacija u svrhe negospodarske djelatnosti traganja za osobama i spašavanja osoba u opasnosti ili nevolji na moru. Naime, navedena direktiva primjenjuje se, s jedne strane, na svaki brod koji plovi pod zastavom različitom od zastave države luke²¹³, uz iznimku posebnih kategorija brodova koje su izričito isključene iz njezina područja primjene²¹⁴. Te se kategorije, koje tako čine iznimke, moraju smatrati ograničavajućima i mora ih se usko tumačiti. S tog aspekta, na primjenjivost te direktive ne utječe činjenica da se stvarna djelatnost broda ne podudara s onom za koju je on bio klasificiran i certificiran, kao ni činjenica je li ta djelatnost gospodarska ili negospodarska. Direktiva 2009/16 primjenjuje se, s druge strane, na takav brod ako se nalazi, među ostalim, u luci ili na sidrištu države članice kako bi tamo uspostavio sučelje brod/luka²¹⁵.

²¹⁰ Direktiva 2009/16/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o nadzoru države luke (SL 2009., L 131, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 14., str. 83.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2017/2110 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2017. (SL 2017., L 315, str. 61.)

²¹¹ Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, koja je sklopljena u Montego Bayu 10. prosinca 1982. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1833., 1834. i 1835., str. 3., u daljnjem tekstu: Konvencija o pravu mora) i stupila je na snagu 16. studenoga 1994. Njezino je sklapanje odobreno u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. (SL 1998., L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.).

²¹² Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskog života na moru, sklopljena u Londonu 1. studenoga 1974. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1185., br. 18961, str. 3., u daljnjem tekstu: Konvencija o zaštiti ljudskog života na moru)

²¹³ Članak 3. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2009/16

²¹⁴ Članak 3. stavak 4. Direktive 2009/16

²¹⁵ Članak 3. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2009/16

S obzirom na to tumačenje, Sud naglašava da se Direktivi 2009/16 protivi to da nacionalni propis kojim se osigurava njezino prenošenje u unutarnje pravo ograničava njezinu primjenjivost samo na brodove koji se upotrebljavaju u svrhe gospodarske djelatnosti. Konkretno, mora postojati mogućnost da se mehanizam koji je tom direktivom predviđen za nadzor, inspekcijske preglede i zabranu plovidbe primjenjuje na sve brodove koji mogu ući u njezino područje primjene, uključujući privatne brodove za pružanje humanitarne pomoći.

Kad je riječ o uvjetima za provedbu mehanizma za nadzor, inspekcijske preglede i zabranu plovidbe²¹⁶ u pogledu brodova koji su u nadležnosti države luke i, konkretnije, privatnih brodova za pružanje humanitarne pomoći, Sud utvrđuje, kao prvo, da se Direktivu 2009/16 treba tumačiti tako da se u obzir uzme Konvencija o pravu mora i Konvencija o zaštiti ljudskog života na moru. Iz toga slijedi, osobito, da u slučaju da je zapovjednik broda koji plovi pod zastavom države članice Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru ispunio dužnost pružanja pomoći na moru utvrđenu Konvencijom o pravu mora, ni obalna država, također stranka prve od tih dviju konvencija, ni država zastave ne mogu upotrijebiti svoje ovlasti nadzora nad poštovanjem pravila sigurnosti na moru, kako bi provjerile može li prisutnost na brodu onih osoba kojima je pružena pomoć dovesti do toga da predmetni brod povređuje bilo koji zahtjev navedene konvencije²¹⁷.

Kao drugo, Sud presuđuje da država luke može provesti dodatan inspekcijski pregled brodova koji obavljaju sustavnu djelatnost traganja i spašavanja te koji se nalaze u jednoj od njezinih luka ili vodama u njezinoj nadležnosti, nakon što su ušli u te vode i nakon što su obavili operacije prekrcavanja odnosno iskrcavanja osoba kojima je njihov zapovjednik odlučio pružiti pomoć, ako je na temelju potkrijepljenih pravnih i činjeničnih elemenata ta država utvrdila da postoje ozbiljne naznake koje mogu potvrditi opasnost za zdravlje, sigurnost, uvjete rada na brodu ili okoliš s obzirom na relevantne pravne odredbe, uzimajući u obzir konkretne uvjete upravljanja tim brodovima²¹⁸. U slučaju tužbe, nacionalni sud može tako provesti nadzor u pogledu poštovanja tih zahtjeva. U tom pogledu Sud navodi elemente koji se mogu uzeti u obzir u svrhu tog nadzora, to jest djelatnost za koju se predmetni brod upotrebljava u praksi, moguću razliku između te djelatnosti i one za koju je taj brod certificiran i opremljen, učestalost kojom se navedena djelatnost obavlja i opremu navedenog broda s obzirom na predviđeni, ali i stvarni broj osoba na brodu. Sud dodaje da je tako uređeni inspekcijski pregled dotičnog broda koji provodi država luke dio okvira predviđenog Konvencijom o pravu mora i Konvencijom o zaštiti ljudskog života na moru.

Kao treće, Sud navodi da prilikom detaljnijih inspekcijskih pregleda²¹⁹ država luke ima ovlast da činjenicu da se brodovi koje je država zastave klasificirala i certificirala kao teretne brodove u praksi upotrebljavaju u svrhe sustavne djelatnosti traganja za osobama i spašavanja osoba u opasnosti ili nevolji na moru, uzme u obzir u okviru nadzora kojim se na temelju potkrijepljenih pravnih i činjeničnih elemenata nastoji ocijeniti postojanje opasnosti za osobe, imovinu ili okoliš, s obzirom na relevantne zahtjeve međunarodnog prava i prava Unije, vodeći računa o uvjetima za upravljanje tim brodovima. Činjenica da se nadzor koji država luke može obaviti tako uvjetuje postojanjem očitih razloga za vjerovanje da se brodom ili njegovom opremom ne poštuje pravilo prema kojem se brod mora održavati takvom stanju da bude sposoban nastaviti plovidbu bez opasnosti za brod ili osobe na brodu, u skladu je s pravilima međunarodnog prava kojima je uređena podjela nadležnosti između te države i države zastave. Suprotno tomu, država luke nema ovlast zahtijevati dokaz da navedeni

²¹⁶ Članci 11. do 13. i 19. Direktive 2009/16

²¹⁷ Članak IV. točka (b) Konvencije o zaštiti ljudskog života na moru

²¹⁸ Članak 11. točka (b) Direktive 2009/16, u vezi s dijelom II. Priloga I. toj direktivi

²¹⁹ Članak 13. Direktive 2009/16

brodovi raspolažu svjedodžbama različitim od onih koje je izdala država zastave ili da poštuju sve zahtjeve primjenjive na drugu klasifikaciju. Naime, time bi se doveo u pitanje način na koji je država zastave izvršila svoju nadležnost u području dodjele svoje državne pripadnosti brodovima kao i njihova klasificiranja i certificiranja.

Kao četvrto i posljednje, Sud presuđuje da država luke može zabraniti plovidbu broda samo ako nedostaci potvrđeni ili otkriveni detaljnijim inspekcijskim pregledom, s jedne strane, predstavljaju očiti rizik za sigurnost, zdravlje ili okoliš i, s druge strane, pojedinačno ili skupno, čine predmetni brod nesposobnim za plovidbu pod uvjetima kojima se može osigurati sigurnost na moru. Usto, ta država može naložiti određene korektivne mjere u vezi sa sigurnošću, sprečavanjem onečišćenja i uvjetima života i rada na brodu, ako su one opravdane za otklanjanje utvrđenih nedostataka. S obzirom na to, takve korektivne mjere moraju u svakom konkretnom slučaju biti prikladne, nužne i proporcionalne u tu svrhu. Osim toga, u okviru njihova donošenja i provedbe država luke treba surađivati s državom zastave uz poštovanje pojedinačnih ovlasti tih dviju država, a u slučaju u kojem je država zastave i država članica, uz poštovanje načela lojalne suradnje.

X. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima²²⁰

1. Europski uhiđbeni nalog

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Openbaar Ministerie (Zakonom ustanovljen sud u državi članici izdavaljici naloga) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhiđbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 1. stavak 3. – Postupci predaje između država članica – Pretpostavke izvršenja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. drugi stavak – Temeljno pravo na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom – Sustavni ili opći nedostaci – Ispitivanje u dvije faze – Kriteriji primjene – Obveza pravosudnog tijela izvršenja da konkretno i precizno provjeri postoje li ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovanje da će osoba protiv koje je izdan europski uhiđbeni nalog u slučaju predaje biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede svojeg temeljnog prava na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom”

Poljski sudovi izdali su u travnju 2021. dva europska uhiđbena naloga (u daljnjem tekstu: EUN)²²¹ protiv dvojice poljskih državljana, u svrhu izvršenja kazne zatvora i vođenja kaznenog progona. Budući da se osobe o kojima je riječ nalaze u Nizozemskoj i nisu pristale na predaju, Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu, Nizozemska) podnio je zahtjeve za izvršenje tih EUN-ova.

Taj sud iznosi dvojbe glede svoje obveze prihvaćanja tih zahtjeva. U tom pogledu, ističe da u Poljskoj od 2017. postoje sustavni ili opći nedostaci koji utječu na temeljno pravo na pošteno suđenje²²² i osobito na pravo na zakonom prethodno ustanovljen sud, a koji proizlaze, među ostalim, iz činjenice da se poljski suci imenuju na prijedlog Krajowe Rade Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska, u daljnjem tekstu: KRS). Međutim, u skladu s rezolucijom koju je u 2020. donio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), KRS od stupanja na snagu Zakona o reformi sudova od 17. siječnja 2018. više nije neovisno tijelo²²³. Budući da su suci imenovani na KRS-ov prijedlog mogli sudjelovati u kaznenom postupku koji je doveo do osuđujuće presude jednoj od dviju dotičnih osoba ili bi mogli biti pozvani da odlučuju u kaznenom predmetu druge dotične osobe, sud koji je uputio zahtjev ocijenio je da postoji stvarna opasnost da će te osobe u slučaju predaje pretrpjeti povredu svojeg prava na zakonom prethodno ustanovljen sud.

²²⁰ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 28. listopada 2022., **Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i ne bis in idem)** (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.2. „Načelo *ne bis in idem*”.

²²¹ U smislu Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhiđbenom 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.).

²²² To je pravo zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

²²³ Sud koji je uputio zahtjev upućuje i na presudu od 15. srpnja 2021., **Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), t. 108. i 110.).

U tim okolnostima, taj sud pita Sud je li ispitivanje u dvije faze²²⁴, koje je Sud uspostavio u kontekstu predaje na temelju EUN-ova, s obzirom na jamstva neovisnosti i nepristranosti svojstvena temeljnom pravu na pošteno suđenje, primjenjivo u slučaju kad je riječ o jamstvu, također svojstvenom tom temeljnom pravu, koje se odnosi na zakonom prethodno ustanovljen sud.

Sud, zasjedajući u velikom vijeću i odlučujući u hitnom prethodnom postupku, odgovorio je potvrdno i utvrdio načine primjene tog ispitivanja.

Ocjena Suda

Sud smatra da, kada pravosudno tijelo izvršenja od kojeg se traži da odluči o predaji osobe protiv koje je donesen EUN raspolaže elementima koji upućuju na postojanje sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti sudbene vlasti države članice izdavateljice, osobito u pogledu postupka imenovanja članova te vlasti, ono može odbiti predaju na temelju Okvirne odluke 2002/584²²⁵ samo ako utvrdi da u posebnim okolnostima slučaja postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da je povrijeđeno temeljno pravo dotične osobe na pošteno suđenje pred zakonom prethodno ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom, ili da postoji opasnost da će u slučaju predaje to pravo biti povrijeđeno.

S tim u vezi, Sud pojašnjava da pravo na suđenje pred „zakonom ustanovljenim” sudom po samoj svojoj prirodi obuhvaća postupak imenovanja sudaca. Stoga, u okviru prve faze ispitivanja koje se odnosi na procjenu postojanja stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje, osobito povezane s nepoštovanjem zahtjeva da sud bude ustanovljen zakonom, pravosudno tijelo izvršenja mora provesti opću ocjenu koja se temelji na bilo kojem objektivnom, vjerodostojnom, preciznom i odgovarajuće aktualiziranom elementu koji se odnosi na funkcioniranje pravosudnog sustava u državi članici izdavateljici i, osobito, opći okvir imenovanja sudaca u toj državi članici. Takve elemente čine informacije iz obrazloženog prijedloga koji je Europska komisija uputila Vijeću na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, prethodno navedena rezolucija Suda Najwyższyj (Vrhovni sud) te relevantna sudska praksa Suda²²⁶ i Europskog suda za ljudska prava²²⁷. S druge strane, okolnost da je tijelo poput KRS-a, koje je uključeno u postupak imenovanja sudaca, uglavnom sastavljeno od članova koji predstavljaju zakonodavnu ili izvršnu vlast ili koje su te vlasti izabrale, nije dovoljna da bi se opravdalo odbijanje predaje.

U okviru druge faze navedenog ispitivanja na osobi protiv koje je izdan EUN jest da podnese konkretne elemente koji upućuju na to da su sustavni ili opći nedostaci pravosudnog sustava

²²⁴ U okviru prve faze tog ispitivanja pravosudno tijelo izvršenja mora ocijeniti stvarnu opasnost od povrede temeljnih prava s obzirom na opću situaciju države članice izdavateljice uhiđenog naloga; u okviru druge faze to tijelo mora konkretno i precizno provjeriti postoji li stvarna opasnost od ugrožavanja temeljnog prava tražene osobe, uzimajući u obzir okolnosti slučaja. Vidjeti presude od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava)* (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)) i od 17. prosinca 2020., *Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhiđbeni nalog)* (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)).

²²⁵ Vidjeti u tom smislu članak 1. stavke 2. i 3. Okvirne odluke 2002/584, na temelju kojeg, s jedne strane, države članice izvršavaju svaki EUN na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu s odredbama te okvirne odluke i, s druge strane, navedena okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. UEU-a.

²²⁶ Presude od 19. studenoga 2019., *A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda)* (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, [EU:C:2019:982](#); od 2. ožujka 2021., *A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Pravno sredstvo)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)); od 15. srpnja 2021., *Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)) i od 6. listopada 2021., *W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje)* (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

²²⁷ Presuda ESLJP-a od 22. srpnja 2021., *Reczkowicz protiv Poljske* CE:ECHR:2021:0722JUD 004344719

konkretno utjecali na rješavanje njezina kaznenog predmeta ili mogu imati takav utjecaj u slučaju predaje. Ti se elementi, prema potrebi, mogu dopuniti informacijama koje je dostavilo pravosudno tijelo koje izdaje uhišbeni nalog.

S tim u vezi, kad je riječ, kao prvo, o EUN-u izdanom radi izvršenja kazne zatvora ili mjere osiguranja oduzimanjem slobode, pravosudno tijelo izvršenja mora uzeti u obzir elemente koji se odnose na sudsko vijeće koje je odlučivalo o kaznenom predmetu ili bilo koju drugu okolnost relevantnu za ocjenu neovisnosti i nepristranosti tog vijeća. Za odbijanje predaje nije dovoljno da je jedan ili više sudaca, koji su sudjelovali u tom postupku, imenovan na prijedlog tijela kao što je KRS. Usto, dotična osoba treba dostaviti elemente koji se odnose, među ostalim, na postupak imenovanja dotičnih sudaca i njihovo eventualno upućivanje, a koji bi doveli do zaključka da sastav tog sudskog vijeća može utjecati na njezino temeljno pravo na pošteno suđenje. Osim toga, valja uzeti u obzir eventualno postojanje mogućnosti dotične osobe da zatraži izuzeće članova sudskog vijeća zbog razloga koji se odnose na povredu njezina temeljnog prava na pošteno suđenje, njezino eventualno ostvarivanje te mogućnosti, kao i daljnje postupanje u odnosu na njezin zahtjev za izuzeće.

Kao drugo, kada je EUN izdan u svrhu vođenja kaznenog progona, pravosudno tijelo izvršenja mora uzeti u obzir elemente koji se odnose na osobnu situaciju dotične osobe, prirodu kaznenog djela za koje se ona progoni, činjenični kontekst na kojem se temelji taj EUN ili bilo koju drugu okolnost koja je relevantna za ocjenu neovisnosti i nepristranosti sudskog vijeća od kojeg će se vjerojatno tražiti da odluči u postupku koji se odnosi na tu osobu. Takvi se elementi mogu odnositi i na izjave tijela javne vlasti koje bi mogle imati utjecaj u konkretnom slučaju. Suprotno tomu, okolnost da u trenutku donošenja odluke o predaji nije poznat identitet sudaca koji će eventualno odlučivati o predmetu dotične osobe ili, ako je njihov identitet poznat, da su ti suci imenovani na prijedlog tijela kao što je KRS, ne može biti dovoljna za odbijanje te predaje.

Presuda od 14. srpnja 2022., Glavni državni odvjetnik pri Žalbenom sudu u Angersu (C-168/21, [EU:C:2022:558](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 2. stavak 4. – Uvjet dvostruke kažnjivosti djela – Članak 4. točka 1. – Razlog za moguće neizvršenje europskog uhišbenog naloga – Provjera pravosudnog tijela izvršenja – Djela koja u jednom dijelu predstavljaju kazneno djelo u skladu s pravom države članice izvršenja – Članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo proporcionalnosti kaznenih djela i kazni”

Talijanska pravosudna tijela izdala su u lipnju 2016. protiv osobe KL europski uhišbeni nalog (EUN) radi izvršenja kazne zatvora u trajanju od dvanaest godina i šest mjeseci. Ta kazna odgovara zbroju četiriju kazni izrečenih za četiri kaznena djela, među kojima se nalazi i ono koje je kvalificirano kao „uništavanje i pljačka”. Cour d’appel d’Angers (Žalbeni sud u Angersu, Francuska) odbio je predaju osobe KL uz obrazloženje da dva postupanja na kojima se temelji potonje kazneno djelo ne mogu predstavljati kazneno djelo u Francuskoj. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku radi ukidanja te odluke o odbijanju, navodi da se sastavni elementi kaznenog djela „uništavanja i pljačke” razlikuju u dvjema dotičnim državama članicama, s obzirom na to da se u talijanskom pravu to kazneno djelo odnosi na višestruke, masovne radnje uništavanja i oštećivanja kojima se, među ostalim, ugrožava javni red, dok u francuskom pravu dovođenje u opasnost javnog reda masovnim uništavanjem pokretne ili nepokretne imovine nije posebno kažnjivo.

Stoga sud koji je uputio zahtjev pita je li u ovom slučaju ispunjen uvjet dvostruke kažnjivosti djela, koji se predviđa Okvirnom odlukom 2002/584²²⁸, koji se primjenjuje na predaju osobe KL. U slučaju da taj uvjet ne sprečava predaju osobe KL, taj sud smatra da se onda postavlja pitanje treba li, u takvim okolnostima, odbiti izvršenje EUN-a s obzirom na načelo proporcionalnosti kazni iz članka 49. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima²²⁹. Slijedom toga, navedeni sud uputio je Sudu ta pitanja.

Sud presuđuje da je uvjet dvostruke kažnjivosti djela, predviđen Okvirnom odlukom 2002/584²³⁰, ispunjen u situaciji kad je EUN izdan radi izvršenja kazne oduzimanja slobode izrečene za djela koja su u državi članici koja izdaje nalog obuhvaćena jedinstvenim kaznenim djelom za koje je potrebno da se tim djelima ugrožava pravni interes zaštićen u toj državi članici, kad su takva djela također predmet kaznenog djela u skladu s pravom države članice izvršenja, čiji sastavni element nije ugrožavanje tog zaštićenog pravnog interesa. Usto, Sud utvrđuje da, s obzirom na navedeni uvjet i načelo proporcionalnosti kazni, pravosudno tijelo izvršenja ne može odbiti izvršiti EUN izdan radi izvršenja kazne oduzimanja slobode kad je ta kazna u državi članici koja izdaje nalog traženoj osobi izrečena zbog počinjenja jedinstvenog kaznenog djela koje se sastoji od više djela, od kojih samo jedan dio predstavlja kazneno djelo u državi članici izvršenja.

Ocjena Suda

Kao prvo, kad je riječ o doseg u uvjeta dvostruke kažnjivosti djela, Sud najprije pojašnjava da je, kako bi se utvrdilo je li ispunjen taj uvjet, potrebno i dovoljno da djela zbog kojih je izdan EUN također predstavljaju kazneno djelo u skladu s pravom države članice izvršenja. Stoga nije nužno da kaznena djela budu identična u dvije dotične države članice. Iz toga proizlazi da je pravosudno tijelo izvršenja prilikom ocjene navedenog uvjeta, kako bi utvrdilo postoji li razlog za neizvršavanje EUN-a²³¹, dužno provjeriti bi li činjenični elementi kaznenog djela zbog kojeg je izdan taj EUN, također, kao takvi, predstavljali kazneno djelo u skladu s pravom države članice izvršenja u slučaju da su se dogodili na njezinu državnom području.

Nadalje, Sud utvrđuje da razlog za moguće neizvršenje EUN-a koji predstavlja uvjet dvostruke kažnjivosti djela, kao iznimku od pravila da se EUN mora izvršiti, treba usko tumačiti i da ga se stoga ne može tumačiti na način koji bi ugrozio ostvarenje cilja kojim se nastoje pojednostavniti i ubrzati predaje između pravosudnih tijela. Međutim, tumačenje prema kojem taj uvjet zahtijeva postojanje potpunog podudaranja između sastavnih elemenata kaznenog djela kako je kvalificirano u pravu države članice koja izdaje nalog i tih elemenata kaznenog djela predviđenog u pravu države članice izvršenja, kao i u pogledu pravnog interesa koji se štiti u pravima tih dviju država članica, dovelo bi u pitanje djelotvornost postupka predaje. Naime, imajući u vidu minimalno usklađivanje u području kaznenog prava na razini Unije, vjerojatno je da ne postoji takvo potpuno podudaranje u pogledu velikog broja kaznenih djela. Prethodno predviđeno tumačenje stoga bi znatno ograničilo situacije u

²²⁸ Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhiđbenom 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). Uvjet dvostruke kažnjivosti djela predviđen je u članku 2. stavku 4. te okvirne odluke.

²²⁹ Prema tom načelu, strogost kazni ne smije biti nerazmjerna kaznenom djelu.

²³⁰ Vidjeti članak 2. stavak 4. te okvirne odluke, kojim je predviđena mogućnost da se na predaju primijeni taj uvjet za kaznena djela različita od onih iz stavka 2. istog članka i njezin članak 4. točku 1. na temelju kojeg pravosudno tijelo izvršenja može odbiti izvršenje EUN-a ako, u jednom od slučajeva iz članka 2. stavka 4., djelo zbog kojega je izdan EUN ne predstavlja kazneno djelo u skladu s pravom države članice izvršenja.

²³¹ Vidjeti članak 4. točku 1. Okvirne odluke 2002/584.

kojima bi navedeni uvjet mogao biti ispunjen, čime bi se ugrozio cilj koji se želi postići Okvirnom odlukom 2002/584. Osim toga, takvo bi tumačenje povrijedilo i cilj koji se sastoji od borbe protiv toga da tražena osoba koja se nalazi na državnom području različitom od onog na kojem je počinila kazneno djelo ostane nekažnjena.

Kao drugo, Sud najprije ističe da, osim ako se razlog za neizvršenje koji se odnosi na uvjet dvostruke kažnjivosti djela proširi na dio djela koji predstavlja kazneno djelo u skladu s pravom države članice izvršenja i koji stoga ne ulazi u područje primjene tog razloga, pravosudno tijelo izvršenja ne može na temelju okolnosti da samo jedan dio djela koja čine kazneno djelo u državi članici koja izdaje nalog također predstavlja kazneno djelo u skladu s pravom države članice izvršenja odbiti izvršiti EUN. Okvirna odluka 2002/584²³² ne predviđa uvjet u vezi s time da dotična osoba ne snosi kaznu u državi članici koja izdaje nalog za dio djela koji u državi članici izvršenja ne predstavlja kazneno djelo. Naime, na izvršenje EUN-a može se primijeniti samo jedan od uvjeta koji su taksativno predviđeni u toj okvirnoj odluci.

Usto, Sud navodi da bi tumačenje uvjeta dvostruke kažnjivosti djela u smislu da bi se izvršenje EUN-a moglo odbiti zbog toga što jedan dio inkriminiranih djela u državi članici koja izdaje nalog ne predstavlja kazneno djelo u državi članici izvršenja stvorilo prepreke stvarnoj predaji dotične osobe i dovelo do njezina nekažnjavanja za sva predmetna djela. Stoga je u takvim okolnostima taj uvjet ispunjen. Naposljetku, Sud pojašnjava da u okviru ocjene navedenog uvjeta nije na pravosudnom tijelu izvršenja da kaznu izrečenu u državi članici koja izdaje nalog ocijeni s obzirom na načelo proporcionalnosti kazni.

2. Pravo sudjelovati na raspravi

Presuda od 19. svibnja 2022., Specializirana prokuratura (Suđenje optuženiku u bijegu) (C-569/20, [EU:C:2022:401](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Direktiva (EU) 2016/343 – Članak 8. – Pravo sudjelovati na raspravi – Obavijest o raspravi – Nemogućnost pronalaženja optuženika unatoč razumnim naporima koje su uložila nadležna tijela – Mogućnost suđenja i osude u odsutnosti – Članak 9. – Pravo na obnovu postupka ili na drugo pravno sredstvo kojim se omogućuje novo utvrđivanje merituma predmeta“

U Bugarskoj je bio pokrenut kazneni progon protiv osobe IR, optužene da je sudjelovala u zločinačkoj organizaciji radi počinjenja poreznih kaznenih djela kažnjivih kaznom oduzimanja slobode. Prva joj je optužnica bila osobno dostavljena, a osoba IR navela je adresu na kojoj je se može pronaći. Međutim, prilikom otvaranja sudske faze kaznenog postupka nju se nije moglo pronaći na toj adresi, pa joj Specializiran nakazatelen sad (Specijalizirani kazneni sud, Bugarska) (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) nije mogao uručiti poziv za raspravu. Osim toga, odvjetnik po službenoj dužnosti kojega je imenovao taj sud nije stupio u kontakt s njom. Usto, budući da je optužnica koja je bila dostavljena osobi IR sadržavala nepravilnost, proglašena je ništavom te je postupak okončan. Nakon što je podignuta nova optužnica i postupak ponovno pokrenut, osobu IR se ponovno tražilo, no nije ju bilo moguće locirati. Iz toga je sud koji je uputio zahtjev naposljetku zaključio da je osoba IR pobjegla i da se, u tim okolnostima, u predmetu može presuditi u njezinoj odsutnosti.

²³² Vidjeti članak 5. Okvirne odluke 2002/584, kojim se predviđaju uvjeti koji se u pravu države članice izvršenja mogu primijeniti na izvršenje EUN-a.

Ipak, kako bi osoba bila pravilno obaviještena o postupovnim jamstvima koja joj stoje na raspolaganju, sud koji je uputio zahtjev pita kojim je slučajem predviđenim Direktivom 2016/343²³³ obuhvaćena situacija osobe IR koja je pobjegla nakon što je obaviještena o prvoj optužnici i prije početka sudske faze kaznenog postupka²³⁴.

Sud odgovara da članke 8. i 9. Direktive (EU) 2016/343 treba tumačiti na način da se protiv optuženika – kojeg nadležna nacionalna tijela, unatoč ulaganju razumnih napora, ne mogu locirati i kojemu, zbog toga, ta tijela nisu mogla dostaviti informacije o postupku protiv njega – može voditi postupak i da ga se, ako do toga dođe, može osuditi u odsutnosti. U tom slučaju, međutim, ta osoba načelno mora imati mogućnost da se, nakon što bude obaviještena o toj osudi, izravno pozove na pravo koje joj daje ta direktiva odnosno da ishodi ponovno pokretanje postupka ili pristup istovrijednom pravnom sredstvu kojim se omogućuje da se, u njegovoj prisutnosti, iznova ispita meritum predmeta. Sud ipak pojašnjava da se to pravo navedenoj osobi može uskratiti ako iz preciznih i objektivnih indicija proizlazi da je dobila dostatne informacije da bi znala da će se protiv nje provesti postupak te je, namjernim postupcima i s ciljem izbjegavanja suđenja, spriječila tijela vlasti u tome da je službeno obavijeste o tom suđenju.

Ocjena Suda

Sud najprije napominje da za članak 8. stavak 4. i članak 9. Direktive 2016/343, koji se odnose na područje primjene i doseg prava na obnovu postupka, treba smatrati da imaju izravan učinak. To je pravo rezervirano za osobe kojima se sudi u odsutnosti iako nisu ispunjeni uvjeti iz članka 8. stavka 2. te direktive. Suprotno tomu, mogućnost, koja je Direktivom 2016/343 dana državama članicama, da, ako su ispunjeni uvjeti predviđeni u članku 8. stavku 2. te direktive, provedu suđenje u odsutnosti i izvrše odluku a da pritom ne predvide pravo na obnovu postupka, temelji se na pretpostavci da se propisno obaviještena osoba dobrovoljno i nedvosmisleno odrekla prava sudjelovati na raspravi.

To tumačenje jamči poštovanje svrhe Direktive 2016/343, koja se odnosi na jačanje prava na pošteno suđenje u kaznenom postupku povećavanjem međusobnog povjerenja država članica u njihove sustave kaznenog pravosuđa i na osiguravanje poštovanja prava obrane, pri čemu se sprečava da osoba koja se, iako je obaviještena o raspravi, jasno odrekla prava sudjelovati na njoj može, nakon osude u odsutnosti, zahtijevati održavanje nove rasprave i na taj način zlouporabom ometati djelotvornost kaznenog postupka i dobro sudovanje. Kad je riječ o obavijesti o održavanju rasprave i o posljedicama nedolaska, Sud pojašnjava da je na predmetnom nacionalnom sudu da provjeri je li službeni dokument, u kojem se nedvosmisleno navode mjesto i vrijeme rasprave i, u slučaju izostanka zastupanja po opunomoćenom branitelju, posljedice eventualnog nedolaska, bio upućen osobi. Osim toga, na tom je sudu da provjeri je li taj dokument bio pravodobno dostavljen, tako da se osobi omogući da, ako odluči sudjelovati na raspravi, na odgovarajući način pripremi svoju obranu.

²³³ Direktiva (EU) 2016/343 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku (SL 2016., L 65, str. 1.)

²³⁴ Konkretno, u članku 8. Direktive 2016/343 riječ je o pravu sudjelovati na raspravi. U skladu sa stavkom 2. tog članka, države članice mogu predvidjeti da se rasprava koja može završiti donošenjem odluke o krivnji ili nedužnosti osobe može voditi u njezinoj odsutnosti pod uvjetom da je pravodobno obaviještena o raspravi i o posljedicama neopravdanog nedolaska, ili da osobu koja je obaviještena o raspravi zastupa opunomoćeni branitelj kojeg je ona sama imenovala ili ga je imenovala država. U skladu s člankom 8. stavkom 4. te direktive, kada države članice predvide mogućnost održavanja suđenja u odsutnosti osobe, ali nije moguće ispuniti uvjete iz navedenog stavka 2. jer se osobu ne može locirati unatoč ulaganju razumnih napora, države članice mogu ipak predvidjeti mogućnost donošenja i izvršenja odluke. U takvim slučajevima države članice osiguravaju da u trenutku kada se dotične osobe obavješćuju o navedenoj odluci, posebno prilikom uhićenja, također budu informirane o mogućnosti osporavanja te odluke i o pravu na obnovu postupka ili na drugo pravno sredstvo u skladu s člankom 9. navedene direktive. Konkretno, na temelju tog članka 9., osumnjičenici ili optuženici moraju imati pravo na obnovu postupka, ako nisu sudjelovali na raspravi u kaznenom postupku koji se vodio protiv njih i u slučaju da nisu bili ispunjeni uvjeti iz članka 8. stavka 2. te direktive.

Konkretnije, kad je riječ o optuženicima koji su pobjegli, Sud utvrđuje da se Direktivi 2016/343 protiv nacionalni propis kojim se izuzima iz primjene pravo na obnovu postupka samo zbog toga što je dotična osoba pobjegla i što je tijela nisu uspjela locirati. Tek kad iz preciznih i objektivnih indicija proizlazi da dotična osoba, iako je bila službeno obaviještena da je optužena da je počinila kazneno djelo te je stoga znala da će se protiv nje provesti postupak, namjerno postupka na način da izbjegne službeno zaprimiti informacije u vezi s vremenom i mjestom rasprave, za tu se osobu može smatrati da je obaviještena o raspravi i da se dobrovoljno i nedvosmisleno odrekla izvršavanja svojeg prava sudjelovati na njoj, što je situacija koja je obuhvaćena slučajem predviđenim u članku 8. stavku 2. Direktive 2016/343²³⁵. Postojanje takvih preciznih i objektivnih indicija može se, među ostalim, utvrditi kada je navedena osoba svjesno prijavila pogrešnu adresu nadležnim nacionalnim tijelima u kaznenim stvarima ili se više ne nalazi na adresi koju je prijavila. Osim toga, kako bi se utvrdilo je li način na koji se dostavljaju podaci bio dovoljan, posebnu pozornost treba, s jedne strane, posvetiti dužnoj pažnji koju su tijela javnih vlasti uložila da obavijeste osobu i, s druge strane, dužnoj pažnji osobe da primi navedene informacije.

Sud usto pojašnjava da se tim tumačenjem poštuje pravo na pošteno suđenje, navedeno u člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i u članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

3. Pravo na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima

Presuda od 1. kolovoza 2022., TL (Neosiguravanje tumača i prijevoda) (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Direktiva 2010/64/EU – Pravo na tumačenje i prevođenje – Članak 2. stavak 1. i članak 3. stavak 1. – Pojam „bitni dokument“ – Direktiva 2012/13/EU – Pravo na informiranje u kaznenom postupku – Članak 3. stavak 1. točka (d) – Područje primjene – Neprevođenje u nacionalno pravo – Izravni učinak – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. i članak 48. stavak 2. – Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Članak 6. – Osuda na kaznu zatvora uz uvjetnu odgodu izvršavanja – Povreda obveza koje proizlaze iz sustava uvjetne odgode izvršavanja – Neprevođenje bitnog dokumenta i neosiguravanje tumača tijekom njegova donošenja – Opoziv odgode – Neprevođenje postupovnih akata koji se odnose na taj opoziv – Posljedice na valjanost navedenog opoziva – Povreda postupka za koju je propisana relativna ništavost“

U 2019. osoba TL, moldavski državljanin koji ne govori i ne razumije portugalski jezik, osuđena je na kaznu zatvora čije je izvršenje uvjetno odgođeno. Kada je protiv osobe TL pokrenuta istraga, nad njom je provedena prisilna mjera predviđena portugalskim Zakonikom o kaznenom postupku koja se sastoji od izrade izjave o identitetu i boravištu (u daljnjem tekstu: IIB)²³⁶ i uz koju je vezan niz obveza, među kojima je i ona obavještavanja tijela o bilo kakvoj promjeni boravišta. Osobi TL nije bio osiguran tumač prilikom izrade IIB-a niti je taj dokument preveden na jezik koji ona govori ili razumije. U okviru provedbe uvjetne odgode izvršavanja nadležna su tijela bezuspješno pokušala stupiti u kontakt s osobom TL na adresi naznačenoj u IIB-u.

²³⁵ Pod uvjetom poštovanja posebnih potreba ranjivih osoba na koje se odnose uvodne izjave 42. i 43. Direktive 2016/343.

²³⁶ IIB se izrađuje u pogledu svake osobe protiv koje je pokrenuta istraga. On sadržava boravište, radno mjesto ili drugu stalnu adresu te osobe te je u njemu naznačeno da su toj osobi priopćene određene informacije i obveze, poput obveze da ne mijenja boravište a da pritom ne obavijesti o novom boravištu.

Sud koji je osudio osobu TL donio je 7. siječnja 2021. rješenje kojim se ona poziva da se pojavi pred sudom kako bi se saslušala u pogledu nepoštovanja obveza koje proizlaze iz sustava uvjetne odgode. Dostave tog rješenja bile su obavljene na portugalskom jeziku, na adresu naznačenu u IIB-u.

Budući da se osoba TL nije pojavila pred sudom na naznačeni datum, taj je sud rješenjem od 9. lipnja 2021. opozvao odgodu izvršavanja kazne zatvora. To je rješenje također dostavljeno na portugalskom jeziku na adresu naznačenu u IIB-u. Zatim je osoba TL uhićena na drugoj adresi i zatvorena radi izvršavanja svoje kazne.

U studenome 2021. osoba TL podnijela je tužbu za utvrđivanje ništavosti IIB-a te rješenja koja su se odnosila na opoziv odgode izvršenja. Istaknula je da je se nije moglo pronaći na adresi navedenoj u IIB-u zbog toga što je promijenila boravište. Ona nije obavijestila o toj promjeni jer nije znala da je to obvezna učiniti s obzirom na to da joj prilikom izrade IIB-a nije bio osiguran tumač niti prijevod tog dokumenta na jeziku koji govori ili razumije. Usto, ni rješenje od 7. siječnja 2021. ni ono od 9. lipnja 2021. nije bilo prevedeno na takav jezik.

Prvostupanjski sud odbio je tu tužbu jer su, iako su povrede postupka koje su se odnosile na prevođenje i tumačenje bile utvrđene, one bile ispravljene jer ih osoba TL nije istaknula u za to predviđenim rokovima²³⁷. Sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena žalba protiv te odluke, dvoji o usklađenosti takve postupovne odredbe s, osobito, direktivama 2010/64²³⁸ i 2012/13²³⁹.

U okviru hitnog prethodnog postupka Sud presuđuje da se tim direktivama, u vezi s temeljnim pravima na pravičan postupak i poštovanje prava obrane²⁴⁰ te načelom djelotvornosti, protiv nacionalni propis na temelju kojeg se na povredu prava na informiranje, tumačenje i prevođenje, predviđenih tim direktivama korisnik tih prava mora pozvati u određenom prekluzivnom roku ako taj rok počinje teći i prije nego što je predmetna osoba stvarno obaviještena, na jeziku koji govori ili razumije, s jedne strane, o postojanju i doseg u njezina prava na tumačenje i prevođenje i, s druge strane, o postojanju i sadržaju predmetnog bitnog dokumenta i učincima koje on proizvodi.

Ocjena Suda

Sud provodi ispitivanje s obzirom na članak 2. stavak 1.²⁴¹ i članak 3. stavak 1.²⁴² Direktive 2010/64 te članak 3. stavak 1. točku (d)²⁴³ Direktive 2012/13, u vezi s člankom 47. i člankom 48. stavkom 2.

²³⁷ Na temelju članka 120. Códiga do Processo Penal (Zakonik o kaznenom postupku), ništavosti poput onih koje su povezane s nedodjeljivanjem tumača treba istaknuti u za to određenim prekluzivnim rokovima. Stoga, kad je riječ o ništavosti radnje kojoj prisustvuje zainteresirana osoba, ništavosti treba istaknuti prije njezina završetka. Prema mišljenju portugalske vlade, taj se članak primjenjuje i na pozivanje na povredu prava na prijevod bitnih dokumenata kaznenog postupka.

²³⁸ Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima (SL 2010., L 280, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 213.)

²³⁹ 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.)

²⁴⁰ Kako su zajamčena člankom 47. odnosno člankom 48. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

²⁴¹ Tom se odredbom od država članica zahtijeva da se osumnjčenicima ili optuženicima koji ne govore ili ne razumiju jezik predmetnog kaznenog postupka bez odlaganja omogući tumačenje tijekom kaznenog postupka pred istražnim i pravosudnim tijelima.

²⁴² U skladu s tom odredbom, države članice osiguravaju da se osumnjčenicima ili optuženicima koji ne razumiju jezik predmetnog kaznenog postupka u razumnom roku osigura pisani prijevod svih dokumenata bitnih za osiguranje ostvarivanja njihova prava obrane i jamstva pravičnosti postupka.

Povelje. Naime, te odredbe konkretiziraju temeljna prava na pravično suđenje i poštovanje prava obrane.

Kao prvo, sve i da te odredbe nisu bile prenesene ili da su bile nepotpuno prenesene u nacionalni pravni poredak, pojedinci se mogu pozvati na prava koja proizlaze iz tih odredbi s obzirom na to da one imaju izravni učinak. Naime, one precizno i bezuvjetno određuju sadržaj i doseg prava koja ima svaki osumnjičenik ili okrivljenik na tumačenje i prevođenje bitnih dokumenata te informiranje o tim pravima.

Kao drugo, kad je riječ o eventualnoj povredi tih odredbi u predmetnom slučaju, Sud utvrđuje da su tri postupovna akta o kojima je riječ u glavnom postupku, odnosno IIB, rješenje od 7. siječnja 2021. kojim je osoba TL pozvana da se pojavi pred sudom i rješenje od 9. lipnja 2021. o opozivu odgode obuhvaćena područjem primjene direktiva 2010/64 i 2012/13 te predstavljaju bitne dokumente čiji je prijevod trebao biti dostavljen. Konkretno, izrada prijevoda IIB-a na jezik koji osoba TL razumije ili govori bila je prijeko potrebna, s obzirom na to da je neispunjavanje obveza predviđenih tim dokumentom neizravno dovelo do opoziva odgode kazne zatvora koja joj je bila izrečena.

S tim u vezi, primjena tih direktiva na postupovni akt čiji sadržaj određuje zadržavanje ili opoziv odgode kazne zatvora potrebna je s obzirom na njihov cilj da osiguraju poštovanje prava na pravično suđenje, kako je sadržano u članku 47. Povelje, te poštovanje prava obrane, kako je zajamčeno njezinim člankom 48. stavkom 2. Naime, ta će postupovna prava biti povrijeđena ako osoba koja je zbog kaznenog djela osuđena na kaznu zatvora čije je izvršenje uvjetno odgođeno, zbog nepostojanja prijevoda takvog akta ili zbog neosiguravanja tumača prilikom njegova donošenja, ne može saznati posljedice koje za nju nastupaju ako ne ispuni obveze koje ima na temelju tog akta.

Kao treće, kad je riječ o posljedicama predmetne povrede prava, direktive 2010/64 i 2012/13 ne uređuju podrobna pravila o provedbi prava koja one predviđaju. Stoga su ta podrobna pravila dio nacionalnog pravnog poretka država članica na temelju načela njihove postupovne autonomije, pod uvjetom da su u skladu s načelom ekvivalentnosti i načelom djelotvornosti.

Kad je riječ o načelu djelotvornosti, podrobna pravila o njegovu provođenju predviđena nacionalnim pravom ne mogu osujetiti cilj predviđen tim direktivama. S jedne strane, obveza informiranja osumnjičenika i okrivljenika o njihovim pravima na tumačenje i prevođenje suštinski je važna za djelotvorno jamstvo tih prava. Naime, bez te informacije osoba o kojoj je riječ ne može saznati za postojanje i doseg tih prava niti zahtijevati njihovo poštovanje. Stoga kad bi se od predmetne osobe u kaznenom postupku koji se vodi na jeziku koji ona ne govori ili ne razumije zahtijevalo da u određenom prekluzivnom roku istakne okolnost da nije bila informirana o svojim pravima na

²⁴³ Tom se odredbom državama članicama nalaže da osiguravaju da se osumnjičenicima ili okrivljenicima žurno pruže informacije o njihovu pravu na tumačenje i prevođenje kako bi im se omogućilo djelotvorno ostvarivanje tih prava.

tumačenje i prevođenje, time bi se njezinu pravu na informiranje oduzela bit te bi se dovela u pitanje njezina prava na pošteno suđenje i poštovanje prava obrane. Do istog se zaključka nužno dolazi, kad je riječ o pravima na tumačenje i prevođenje, ako predmetna osoba nije bila obaviještena o postojanju i dosegu tih prava.

S druge strane, čak i kad je predmetna osoba stvarno primila takvu informaciju na vrijeme, usto je potrebno da je ona znala za postojanje i sadržaj predmetnog bitnog dokumenta te za učinke koje on proizvodi kako bi se mogla pozvati na povredu svojeg prava na prevođenje tog dokumenta ili svojeg prava na njegovo tumačenje prilikom njegove izrade.

Stoga bi se povrijedilo načelo djelotvornosti ako bi rok koji nacionalna postupovna odredba propisuje za mogućnost pozivanja na povredu prava dodijeljenih direktivama 2010/64 i 2012/13 počinjao teći prije nego što je predmetna osoba uopće bila informirana na jeziku koji govori ili razumije, s jedne strane, o postojanju i dosegu njezina prava na tumačenje i prevođenje i, s druge strane, o postojanju i sadržaju predmetnog bitnog dokumenta i učincima koje on proizvodi.

XI. Pravosudna suradnja u građanskim stvarima

1. Uredba br. 44/2001 o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima

Presuda od 20. lipnja 2022. (veliko vijeće), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, [EU:C:2022:488](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim i trgovačkim stvarima – Uredba (EZ) br. 44/2001 – Priznavanje sudske odluke donesene u drugoj državi članici – Razlozi za nepriznavanje – Članak 34. točka 3. – Sudska odluka koja je nepomirljiva sa sudskom odlukom ranije donesenom u sporu između istih stranaka u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje – Pretpostavke – Poštovanje odredbi i temeljenih ciljeva Uredbe (EZ) br. 44/2001 u sudskoj odluci donesenoj ranije u smislu arbitražnog pravorijeka – Članak 34. točka 1. – Priznavanje u očitoj suprotnosti s javnim poretom u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje – Pretpostavke”

Nakon potonuća tankera za prijevoz nafte Prestige u 2002. uz španjolsku obalu koje je nanijelo veliku štetu okolišu, u Španjolskoj je pokrenut kazneni postupak protiv, među ostalim, kapetana tog broda.

U okviru tog postupka više je pravnih osoba, među kojima i Španjolska Država, podnijelo građanskopravne tužbe protiv kapetana i vlasnika broda Prestige te London P&I Cluba, osiguravatelja broda i njegovih vlasnika od odgovornosti. Španjolski su sudovi utvrdili građanskopravnu odgovornost svih tih tuženika. Rješenjem o izvršenju od 1. ožujka 2019. Audiencia Provincial de A Coruña (Provincijski sud u A Coruñi, Španjolska) odredila je iznose koje svaki tužitelj, među kojima i Španjolska Država, ima pravo zahtijevati od tuženika.

Nakon podnošenja navedenih građanskopravnih tužbi španjolskim sudovima, London P&I Club pokrenuo je arbitražni postupak u Ujedinjenoj Kraljevini u kojem je tražio da se utvrdi da je u skladu s arbitražnom klauzulom u ugovoru o osiguranju, sklopljenom s vlasnicima broda Prestige, Kraljevina Španjolska bila dužna podnijeti svoje zahtjeve u okviru te arbitraže, umjesto u Španjolskoj, i da njegova odgovornost kao osiguravatelja nikako nije mogla nastati u odnosu na tu državu. Naime, ugovorom o osiguranju bilo je određeno da u skladu s klauzulom „pay to be paid” (povrat nakon plaćanja), osiguranik mora prvo platiti oštećeniku dugovanu odštetu prije nego što iznos može povratiti od osiguravatelja. Arbitražni sud prihvatio je taj zahtjev te je smatrao da se englesko pravo primjenjuje na ugovor. Nakon što je London P&I Club pokrenuo postupak pred njim na temelju nacionalnog zakona o arbitraži²⁴⁴, High Court of Justice (Visoki sud)²⁴⁵ dopustio je 22. listopada 2013. izvršenje arbitražnog pravorijeka na državnom području te je istog dana donio presudu u smislu tog pravorijeka. Žalba koju je Kraljevina Španjolska podnijela protiv tog dopuštenja bila je odbijena.

Potom je u Ujedinjenoj Kraljevini Kraljevina Španjolska zahtijevala i ishodila priznavanje, na temelju članka 33. Uredbe br. 44/2001²⁴⁶, rješenja o izvršenju Audiencije Provincial de A Coruña (Provincijski

²⁴⁴ Arbitration Act 1996 (Zakon o arbitraži iz 1996.)

²⁴⁵ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen's Bench*, trgovačko vijeće, Ujedinjena Kraljevina) (u daljnjem tekstu: High Court of Justice (Visoki sud))

²⁴⁶ Uredba Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o [sudskoj] nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2001., L 12, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 30.)

sud u A Coruñi) od 1. ožujka 2019. London P&I Club ipak je High Court of Justice (Visoki sud) podnio žalbu protiv tog priznavanja.

Nakon što mu je potonji sud uputio zahtjev za prethodnu odluku, Sud pojašnjava, među ostalim, pretpostavke pod kojima presuda koju je donio sud države članice u smislu arbitražnog pravorijeka može činiti sudsku odluku u smislu članka 34. točke 3. Uredbe br. 44/2001²⁴⁷ koja u toj državi članici može onemogućiti priznavanje odluke koju je donio sud u drugoj državi članici.

Ocjena Suda

Sud presuđuje da je presuda donesena u smislu arbitražnog pravorijeka obuhvaćena isključenjem arbitraže predviđenim u Uredbi br. 44/2001²⁴⁸ i na nju se ne može primijeniti uzajamno priznavanje između država članica i te se ona ne može kretati u pravosudnom prostoru Unije u skladu s odredbama navedene uredbe.

S obzirom na to, takvu se presudu može smatrati sudskom odlukom u smislu članka 34. točke 3. iste uredbe koja u državi članici u kojoj je donesena može onemogućiti priznavanje odluke koju je donio sud u drugoj državi članici, ako je ona nepomirljiva s tom presudom. Naime, u pogledu pojma „sudska odluka” utvrđena je široka definicija u Uredbi br. 44/2001. Osim toga, člankom 34. točkom 3. te uredbe nastoji se postići poseban cilj, to jest zaštititi integritet unutarnjeg pravnog poretka države članice i osigurati da obveza te države članice da prizna sudsku odluku iz druge države članice koja je nepomirljiva s odlukom koju su između istih stranaka donijeli njezini sudovi, ne naruši vladavinu prava u toj državi.

Međutim, drukčije vrijedi u slučaju u kojem je arbitražni pravorijek, u čijem je smislu ta presuda donesena, bio donesen u okolnostima u kojima se, uz poštovanje odredbi i temeljnih ciljeva Uredbe br. 44/2001, ne bi mogla donijeti sudska odluka obuhvaćena njezinim područjem primjene.

Naime, svi ciljevi koji se nastoje postići navedenom uredbom odražavaju se u načelima na kojima počiva pravosudna suradnja u građanskim stvarima unutar Unije, među kojima su osobito pravna sigurnost za stranke, dobro sudovanje, što veće smanjenje rizika vođenja paralelnih postupaka i uzajamno povjerenje u zadovoljavanje pravde. Osim toga, uzajamno povjerenje u zadovoljavanje pravde unutar Unije na kojem su zasnovana pravila u području priznavanja sudskih odluka predviđenih tom uredbom ne proteže se na odluke koje donesu arbitražni sudovi niti na sudske odluke donesene u smislu tih arbitražnih odluka.

Sud utvrđuje da sadržaj arbitražnog pravorijeka o kojemu je riječ u glavnom postupku ne bi mogao biti predmet sudske presude obuhvaćene područjem primjene Uredbe br. 44/2001 a da se pritom ne povrijede dva njezina temeljna pravila glede učinka u vezi s arbitražnom klauzulom unesenom u ugovor o osiguranju i litispendencije.

Kad je riječ o učinku u vezi s arbitražnom klauzulom unesenom u ugovor o osiguranju, na sporazum o nadležnosti koji su ugovorili osiguravatelj i nositelj prava na osiguranje ne može se pozivati protiv oštećene stranke koja želi na temelju deliktne ili kvazi-deliktne odgovornosti podnijeti tužbu izravno protiv osiguravatelja pred sudom u mjestu gdje se dogodio štetni događaj odnosno pred sudom svojeg domicila. Slijedom toga, sud različit od onog pred kojim se postupak već vodi povodom izravne tužbe ne bi se smio proglasiti nadležnim na temelju takve arbitražne klauzule, kako bi se zajamčio cilj

²⁴⁷ U skladu s člankom 34. točkom 3. Uredbe br. 44/2001, sudska se odluka ne priznaje ako je nepomirljiva sa sudskom odlukom donesenom u sporu između istih stranaka u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje.

²⁴⁸ Članak 1. stavak 2. točka (d) Uredbe br. 44/2001

koji se nastoji postići Uredbom br. 44/2001, to jest zaštita oštećenika u odnosu na dotičnog osiguravatelja. Taj bi cilj zaštite bio ugrožen ako bi se presuda donesena u smislu arbitražnog pravorijeka kojim se arbitražni sud proglasio nadležnim na temelju takve arbitražne klauzule mogla smatrati „sudskom odlukom donesenom u sporu između istih stranaka u državi članici u kojoj se zahtijeva priznanje” u smislu članka 34. točke 3. Uredbe br. 44/2001.

Kad je riječ o litispendenciji, okolnosti koje obilježavaju dva glavna postupka, u Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, odgovaraju upravo situaciji u kojoj je sud pred kojim je postupak započeo kasnije obavezan po službenoj dužnosti prekinuti postupak sve dok se ne utvrdi nadležnost suda koji je prvi započeo postupak, a potom, nakon što se ta nadležnost utvrdi, proglasiti se nenadležnim u korist tog suda²⁴⁹. Naime, na datum pokretanja arbitražnog postupka, jedan je postupak već bio u tijeku pred španjolskim sudovima. Taj je postupak uključivao iste stranke, među ostalim Španjolsku Državu i London P&I Club, te je potonje društvo već bilo obaviješteno o građanskopravnim tužbama koje su bile podnesene španjolskim sudovima. Usto, ti postupci imaju isti predmet i istu osnovu, to jest mogući nastanak odgovornosti London P&I Cluba u odnosu na Španjolsku Državu. Sud zaključuje stoga da sud pred kojim je pokrenut postupak radi donošenja presude u smislu arbitražnog pravorijeka mora provjeriti poštovanje odredbi i temeljnih ciljeva Uredbe br. 44/2001 kako bi se spriječilo njihovo zaobilaženje. Takvo zaobilaženje čini dovršetak arbitražnog postupka uz zanemarivanje učinka u vezi s arbitražnom klauzulom unesenom u ugovor o osiguranju i pravila o litispendenciji. Međutim, budući da do te provjere nije došlo pred dotičnim sudovima Ujedinjene Kraljevine, presuda donesena u smislu arbitražnog pravorijeka ne može u glavnom postupku onemogućiti priznavanje sudske odluke iz druge države članice.

Sudu se postavilo pitanje i o tome može li, alternativno, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, prepreka da se u Ujedinjenoj Kraljevini prizna rješenje o izvršenju Audiencije Provincial de A Coruña (Provincijski sud u A Coruñi) od 1. ožujka 2019. proizići iz članka 34. točke 1. Uredbe br. 44/2001²⁵⁰. Presuđuje da ta odredba ne dopušta odbijanje priznavanja ili izvršenja odluke iz druge države članice zbog suprotnosti javnom poretku zato što bi se tom sudskom odlukom zanemarila pravomoćnost presude donesene u smislu arbitražnog pravorijeka. Naime, člankom 34. točkama 3. i 4. te uredbe zakonodavac Unije iscrpno je uredio pitanje pravomoćnosti ranije donesene sudske odluke.

2. Uredba Vijeća br. 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću

Presuda od 1. kolovoza 2022., MPA (Uobičajeno boravište – treća država) (C-501/20, [EU:C:2022:619](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Nadležnost, priznavanje i izvršenje sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću – Uredba (EZ) br. 2201/2003 – Članci 3., 6. do 8. i 14. – Pojam ‚uobičajeno boravište’ – Nadležnost, priznavanje, izvršenje sudskih odluka i suradnja u stvarima koje se odnose na obveze uzdržavanja – Uredba (EZ) br. 4/2009 – Članci 3. i 7. – Državljeni dviju različitih država članica koji borave u trećoj državi kao

²⁴⁹ U skladu s člankom 27. Uredbe br. 44/2001

²⁵⁰ U skladu s tom odredbom, sudska odluka ne priznaje se ako bi takvo priznavanje bilo u očitoj suprotnosti s javnim poretkom u državi članici u kojoj se traži priznavanje.

Dva člana ugovornog osoblja Europske komisije, koji su prethodno boravili u Gvineji Bissau, preselili su se 2015. u Togo sa svojom maloljetnom djecom jer su radili u delegaciji Europske unije u toj trećoj državi. Budući da majka ima španjolsko, a otac portugalsko državljanstvo, djeca koja su rođena u Španjolskoj imaju dvojno španjolsko i portugalsko državljanstvo. Nakon *de facto* rastave 2018., majka i djeca nastavljaju živjeti u zajedničkom boravištu u Togu, a otac boravi u hotelu u toj državi.

Majka je 2019. podnijela zahtjev za razvod španjolskom sudu kojem su priloženi, među ostalim, zahtjevi za utvrđivanje načina ostvarivanja skrbi nad djecom i roditeljske odgovornosti te za njihovo uzdržavanje. Međutim, taj se sud proglasio teritorijalno nenadležnim jer stranke nemaju svoje uobičajeno boravište u Španjolskoj.

Audiencia Provincial de Barcelona (Provincijski sud u Barceloni, Španjolska), sud kojem je majka podnijela žalbu, odlučila je uputiti Sudu nekoliko prethodnih pitanja kako bi mogla odlučiti, s obzirom na posebnu situaciju bračnih drugova i njihove djece, o nadležnosti španjolskih sudova na temelju Uredbe br. 2201/2003²⁵¹ i Uredbe br. 4/2009²⁵².

Sud u svojoj presudi pojašnjava relevantne elemente u svrhu određivanja uobičajenog boravišta stranaka koji su navedeni kao kriteriji nadležnosti u navedenim uredbama. Pojašnjava i uvjete u kojima sud pred kojim je pokrenut postupak može priznati svoju nadležnost za odlučivanje u stvarima povezanim s razvodom, roditeljskom odgovornošću i obvezama uzdržavanja ako nijedan sud države članice nije uobičajeno nadležan.

Ocjena Suda

Pojam „uobičajeno boravište” bračnih drugova, naveden u šest osnova za nadležnost predviđenih u članku 3. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 2201/2003, treba tumačiti autonomno i ujednačeno. Ne obilježava ga samo volja dotične osobe da na određenom mjestu odredi uobičajeno središte svojeg života, nego i dovoljno stabilna prisutnost na državnom području dotične države članice. Ista definicija vrijedi i za pojam „uobičajeno boravište” u stvarima koje se odnose na obveze uzdržavanja, u smislu kriterijâ nadležnosti iz članka 3. točaka (a) i (b) Uredbe br. 4/2009, s obzirom na to da se taj pojam treba temeljiti na istim načelima i trebaju ga obilježavati isti elementi kao i u Haaškom protokolu o mjerodavnom pravu za obveze uzdržavanja. Status članova ugovornog osoblja Unije dotičnih bračnih drugova, koji rade u delegaciji institucije Unije u trećoj državi i koji navodno, kao u ovom slučaju, ondje imaju diplomatski status, ne može utjecati na tumačenje pojma „uobičajeno boravište” u smislu prethodno navedenih odredbi.

Kad je riječ o uobičajenom boravištu djeteta, u smislu članka 8. stavka 1. Uredbe br. 2201/2003 u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, on također predstavlja autonoman pojam. Njime se zahtijeva barem fizička prisutnost u dotičnoj državi članici koja nije vremenski ograničena ili povremena i koja upućuje na određenu integraciju tog djeteta u društvenu i obiteljsku okolinu. U tom pogledu, poveznica u obliku majčina državljanstva i njezina boravka prije sklapanja braka u državi

²⁵¹ 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.)

²⁵² Uredba Vijeća (EZ) br. 4/2009 od 18. prosinca 2008. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju sudskih odluka te suradnji u stvarima koje se odnose na obvezu uzdržavanja (SL 2009., L 7, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 5., str. 138. i ispravak SL 2013., L 281, str. 29.)

članici u kojoj se nalazi sud pred kojim je pokrenut postupak u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću nije relevantna za priznavanje nadležnosti tog suda, a okolnost prema kojoj su maloljetna djeca rođena u toj državi članici i imaju njezino državljanstvo nije dovoljna.

To tumačenje pojma „uobičajeno boravište” moglo bi dovesti do toga da, s obzirom na predmetne okolnosti, nijedan sud države članice nije nadležan, na temelju općih pravila o nadležnosti iz Uredbe br. 2201/2003, za odlučivanje o zahtjevu za raskid bračne veze i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću. U takvom slučaju, člancima 7. i 14. te uredbe može se dopustiti sudu pred kojim je pokrenut postupak da za oba područja primijeni nacionalna pravila o nadležnosti, ali ipak s različitim dosegom. U bračnim je sporovima takva supsidijarna nadležnost suda države članice pred kojim je pokrenut postupak isključena kada je tuženik državljanin druge države članice a da se pritom ipak ne isključuje nadležnost sudova potonje države članice na temelju njezina nacionalnog prava. Suprotno tomu, u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, činjenica da je tuženik državljanin druge države članice nije prepreka tomu da sud države članice pred kojim je pokrenut postupak prizna svoju nadležnost.

Drugi se okvir predviđa u stvarima koje se odnose na obveze uzdržavanja kada sve stranke u sporu nemaju uobičajeno boravište u državi članici. U tom slučaju, članak 7. Uredbe br. 4/2009 postavlja četiri kumulativna uvjeta kako bi sud države članice mogao iznimno utvrditi svoju nadležnost na temelju stanja nužde (*forum necessitatis*). Kao prvo, sud pred kojim je pokrenut postupak treba provjeriti da nijedan sud države članice nije nadležan na temelju članaka 3. do 6. Uredbe br. 4/2009. Kao drugo, predmetni spor mora biti usko povezan s trećom državom, što je slučaj kad sve stranke ondje imaju uobičajeno boravište. Kao treće, uvjet da postupak nije moguće pokrenuti ili provesti u razumnim okvirima ili da postupak nije moguć u trećoj državi zahtijeva da je, s obzirom na ovaj slučaj, pristup pravosuđu u trećoj državi pravno ili činjenično ograničen, osobito postupovnim uvjetima koji su diskriminirajući ili protivni poštenom suđenju. Naposljetku, spor mora biti u dovoljnoj mjeri povezan s državom članicom suda pred kojim je pokrenut postupak, pri čemu se ta povezanost može temeljiti, među ostalim, na državljanstvu jedne od stranaka.

3. Uredba br. 2015/848 o postupku u slučaju nesolventnosti

Presuda od 24. ožujka 2022., Galapagos BidCo. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) 2015/848 – Postupak u slučaju nesolventnosti – Članak 3. stavak 1. – Međunarodna nadležnost – Premještanje središta dužnikovih glavnih interesa u drugu državu članicu nakon podnošenja prijedloga za pokretanje glavnog postupka u slučaju nesolventnosti”

Galapagos, holding društvo sa statutarnim sjedištem u Luksemburgu, premjestilo je u lipnju 2019. svoju središnju upravu u Fareham (Ujedinjena Kraljevina). Članovi njegove uprave podnijeli su 22. kolovoza 2019. britanskom sudu²⁵³ prijedlog za pokretanje postupka u slučaju nesolventnosti. Idućeg su dana ti članovi uprave zamijenjeni novim direktorom, koji je za društvo Galapagos osnovao ured u Düsseldorfu (Njemačka) i neuspješno pokušao povući taj prijedlog.

Nakon toga je društvo Galapagos podnijelo novi prijedlog za pokretanje postupka u slučaju nesolventnosti, ovaj put Amtsgerichtu Düsseldorf (Općinski sud u Düsseldorfu, Njemačka), za koji je

²⁵³ U ovom slučaju, High Court of Justice (England and Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) (Visoki sud (Engleska i Wales), Odjel *Chancery*, (sudovi za trgovačke sporove i vlasništvo, sudski registar i registar nesolventnosti), Ujedinjena Kraljevina)

utvrđeno da je nedopušten zbog toga što taj sud nije međunarodno nadležan. Tom je sudu ponovno podnesen prijedlog za pokretanje postupka u slučaju nesolventnosti, koji su ovaj put podnijela druga dva društva vjerovnika Galapagosa. Na temelju potonjeg prijedloga, Amtsgericht Düsseldorf (Općinski sud u Düsseldorfu) odredio je privremenog stečajnog upravitelja i odredio privremene mjere, pri čemu je smatrao da se središte glavnih interesa društva Galapagos u trenutku podnošenja prijedloga nalazilo u Düsseldorfu.

Društvo Galapagos Bidco., koje je istodobno društvo kći i vjerovnik društva Galapagos, podnijelo je žalbu Landgerichtu Düsseldorf (Zemaljski sud u Düsseldorfu, Njemačka) u kojoj je tražio ukidanje rješenja Amtsgerichta Düsseldorf (Općinski sud u Düsseldorfu) zbog toga što njemački sud nije međunarodno nadležan. Budući da je ta žalba odbijena, društvo Galapagos BidCo. pokrenulo je postupak pred Bundesgerichtshofom (Savezni vrhovni sud, Njemačka), sudom koji je uputio zahtjev.

Taj sud navodi da ishod postupka koji je pred njim pokrenut ovisi o tumačenju Uredbe 2015/848²⁵⁴ i osobito njezina članka koji se odnosi na pravila o međunarodnoj nadležnosti sudova država članica za odlučivanje u postupcima u slučaju nesolventnosti²⁵⁵. Taj sud pojašnjava da britanski sud, na dan upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu, još uvijek nije odlučio o prvom prijedlogu te pita, među ostalim, može li se zadržati isključiva nadležnost suda države članice kojemu je podnesen prvi prijedlog za pokretanje glavnog postupka za slučaj nesolventnosti u slučaju premještaja središta glavnih interesa dužnika u drugu državu članicu nakon što je taj prijedlog podnesen, a prije nego što je taj sud o njemu odlučio.

Svojom presudom Sud tumači Uredbu 2015/848 na način da sud države članice kojem je podnesen prijedlog za pokretanje glavnog postupka u slučaju nesolventnosti zadržava isključivu nadležnost za odlučivanje o pokretanju takvog postupka ako je središte dužnikovih glavnih interesa premješteno u drugu državu članicu nakon podnošenja tog prijedloga, ali prije nego što je taj sud odlučio o njemu. Stoga se, pod uvjetom da se ta uredba i dalje primjenjuje na prvi prijedlog, sud druge države članice kojem je podnesen kasniji prijedlog u iste svrhe načelno ne može proglasiti nadležnim za odlučivanje o pokretanju glavnog postupka u slučaju nesolventnosti sve dok se prvi sud ne proglasi nenadležnim.

Ocjena Suda

Sud je najprije istaknuo da, kad je riječ o međunarodnoj nadležnosti sudova država članica za odlučivanje o u postupcima u slučaju nesolventnosti, Uredba 2015/848, koja se primjenjuje u ovom predmetu, i prethodna Uredba br. 1346/2000²⁵⁶, sadržavaju isti tekst kojim se nastoje ostvariti isti ciljevi. Prema tome, sudska praksa Suda koja se odnosi na tumačenje pravila iz Uredbe br. 1346/2000 u području međunarodne nadležnosti relevantna je i za tumačenje odgovarajućeg članka Uredbe 2015/848 na koji se odnosi zahtjev za prethodnu odluku.

Prema tome, isključiva nadležnost koja se navedenim uredbama dodjeljuje sudovima države članice na čijem državnom području dužnik ima središte svojih glavnih interesa ostaje tako na tim sudovima ako taj dužnik premjesti središte svojih glavnih interesa na državno područje druge države članice

²⁵⁴ Uredba (EU) 2015/848 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o postupku u slučaju nesolventnosti (SL 2015., L 141, str. 19. i ispravak SL 2016., L 349, str. 9.)

²⁵⁵ Članak 3. stavak 1. Uredbe 2015/848. Ta odredba u biti predviđa da su sudovi nadležni za pokretanje glavnog postupka u slučaju nesolventnosti sudovi države članice unutar čijeg državnog područja se nalazi središte dužnikovih glavnih interesa.

²⁵⁶ Uredba Vijeća (EZ) br. 1346/2000 od 29. svibnja 2000. o stečajnom postupku (SL 2000., L 160, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 3.) stavljena je izvan snage Uredbom 2015/848.

nakon podnošenja prijedloga, ali prije nego što postupak bude pokrenut. Sud je to utvrđenje temeljio na razmatranjima navedenima u svojoj ranijoj sudskoj praksi²⁵⁷.

Nadalje, Sud ispituje kako to zadržavanje nadležnosti suda države članice, kojem je podnesen prvi prijedlog, utječe na nadležnost sudova druge države članice za odlučivanje o novim prijedlozima za pokretanje glavnog postupka u slučaju nesolventnosti. Utvrđuje da iz Uredbe 2015/848 proizlazi da se u slučaju nesolventnosti može pokrenuti samo jedan glavni postupak i da on proizvodi učinke u svim državama članicama u kojima se ta uredba primjenjuje. Nadalje, na sudu kojem je podnesen prvi prijedlog je da po službenoj dužnosti ispita svoju nadležnost i da u tu svrhu provjeri nalazi li se središte dužnikovih glavnih interesa na državnom području države članice kojoj on pripada. Ako ta provjera dovede do niječnog odgovora, sud kojemu je podnesen prvi prijedlog ne smije pokrenuti glavni postupak u slučaju nesolventnosti. Suprotno tomu, ako se provjerom potvrdi njegova nadležnost, tada se svaka sudska odluka o pokretanju postupka u slučaju nesolventnosti koju je donio taj sud priznaje u svim ostalim državama članicama od trenutka kada ona stupi na snagu u državi članici u kojoj je postupak pokrenut, u skladu s načelom međusobnog povjerenja. Stoga se sudovi potonjih država članica u načelu ne mogu proglasiti nadležnim za pokretanje takvog postupka sve dok se prvi sud ne proglasi nenadležnim.

Međutim, u slučaju da je sud kojem je podnesen prvi prijedlog britanski sud i ako taj sud nakon isteka prijelaznog razdoblja predviđenog Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju²⁵⁸ nije donio svoju odluku, tada Uredba 2015/848 više ne zabranjuje sudu države članice na čijem se području nalazi središte glavnih interesa društva Galapagos da se zbog tog prijedloga proglasi nadležnim za pokretanje takvog postupka.

²⁵⁷ Presuda od 17. siječnja 2006., *Staubitz-Schreiber* (C-1/04, [EU:C:2006:39](#))

²⁵⁸ SL 2020., L 29, str. 7.

XII. Tržišno natjecanje²⁵⁹

1. Zloupotrebna vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a)²⁶⁰

Presuda od 12. svibnja 2022., Servizio Elettrico Nazionale i dr. (C-377/20, [EU:C:2022:379](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tržišno natjecanje – Vladajući položaj – Zloupotrebna praksa istiskivanja – Članak 102. UFEU-a – Utjecaj prakse na dobrobit potrošača i na strukturu tržišta – Zloupotrebna praksa istiskivanja – Sposobnost prakse da proizvede učinak istiskivanja – Upotreba drugih sredstava različitih od onih koja ulaze u tržišno natjecanje na temelju zasluga – Nemogućnost hipotetskog jednako učinkovitog konkurenta da replicira praksu – Postojanje protutržišne namjere – Otvaranje tržišta prodaje električne energije tržišnom natjecanju – Prijenos poslovno osjetljivih podataka unutar grupe društava radi zadržavanja na tržištu vladajućeg položaja naslijeđenog od zakonitog monopola – Pripisivost postupanja društva kćeri društvu majci”

Predmet je obuhvaćen kontekstom postupne liberalizacije tržišta prodaje električne energije u Italiji.

Iako od 1. srpnja 2007. svi korisnici talijanske električne mreže, uključujući kućanstva i mala i srednja poduzeća, mogu odabrati svoje opskrbljivače, otvaranje tog tržišta obilježila je, kao prvo, razlika između povlaštenih kupaca koji na slobodnom tržištu mogu odabrati opskrbljivača te onih kupaca zaštićenog tržišta koje čine pojedinci i mala poduzeća na koje se nastavlja primjenjivati uređen sustav, odnosno servizio di maggior tutela (usluga s većom zaštitom cijena), koji uključuje posebne zaštite u pogledu cijene. Tek nakon toga je potonjim kupcima odobreno sudjelovanje na slobodnom tržištu.

U svrhu te liberalizacije tržišta, u pogledu ENEL-a, poduzetnika koji je do tada bio vertikalno integriran i nositelj monopola u proizvodnji električne energije u Italiji te aktivan u njezinoj distribuciji, proveo se postupak razdvajanja djelatnosti distribucije i prodaje kao i žigova (*unbundling*). Na kraju tog postupka, djelatnosti koje se odnose na različite faze postupka distribucije dodijeljene su različitim društvima. Tako je društvu E-Distribuzione povjerena usluga distribucije, društvu Enel Energia opskrba električnom energijom na slobodnom tržištu i društvu Servizio Elettrico Nazionale (u daljnjem tekstu: SEN) upravljanje uslugom s većom zaštitom cijena.

Nakon istrage koju je provela Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), u svojstvu nacionalnog tijela za tržišno natjecanje, ona je 20. prosinca 2018. donijela odluku kojom je utvrdila da su društva SEN i Enel Energia, pod koordinacijom svojeg društva majke ENEL, kriva za to što su od siječnja 2012. do svibnja 2017. zloupotrebila vladajući položaj, čime su povrijedila članak 102. UFEU-a te im je solidarno izrekla novčanu kaznu u iznosu većem od 93 milijuna eura. Postupanje koje se stavlja na teret sastojalo se od provedbe strategije istiskivanja kako bi se kupci SEN-a, povijesnog upravitelja zaštićenog tržišta, prenijeli na društvo Enel Energia, koje posluje na slobodnom tržištu, s ciljem ublažavanja rizika od masovnog odlaska klijenata SEN-a prema novim dobavljačima prilikom naknadnog otvaranja tržišnog natjecanja na dotičnom tržištu. U tu je svrhu, prema odluci AGCM-a, klijente zaštićenog tržišta SEN pozvao da daju pristanak na primanje poslovnih ponuda o slobodnom tržištu na diskriminirajući način za ponude konkurenata grupe ENEL.

²⁵⁹ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 22. ožujka 2022., **Nordzucker i dr.** (C-151/20, [EU:C:2022:203](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.2. „Načelo *ne bis in idem*”.

²⁶⁰ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 22. ožujka 2022., **bpost** (C-117/20, [EU:C:2022:202](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.2. „Načelo *ne bis in idem*”.

Iznos novčane kazne smanjen je na oko 27,5 milijuna eura u okviru izvršavanja sudskih odluka donesenih u prvostupanjskom postupku u okviru tužbi koje su podnijeli ENEL i njegova dva društva kćeri protiv odluke AGCM-a. Nakon što su mu ta dva društva podnijeli žalbe, Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) postavio je Sudu pitanja o tumačenju i primjeni članka 102. UFEU-a u području praksi istiskivanja.

Svojom presudom Sud daje pojašnjenja o uvjetima pod kojima se postupanje poduzetnika može smatrati, na temelju njegovih protutržišnih učinaka, zlouporabom vladajućeg položaja, kad se takvo postupanje temelji na iskorištavanju sredstava i resursa za zadržavanje takvog položaja u okviru liberalizacije tržišta. Tom prilikom Sud utvrđuje relevantne kriterije za ocjenu i opseg tereta dokazivanja koji ima dotično nacionalno tijelo za tržišno natjecanje koje je donijelo odluku na temelju članka 102. UFEU-a.

Ocjena Suda

U odgovoru na pitanja koja se odnose na interes zaštićen člankom 102. UFEU-a, Sud navodi, kao prvo, elemente koji obilježavaju zlouporabu vladajućeg položaja. U tom smislu napominje, s jedne strane, da dobrobit potrošača, kako posrednih tako i krajnjih, treba smatrati krajnjim ciljem koji opravdava intervenciju prava tržišnog natjecanja kako bi se suzbila zlouporaba vladajućeg položaja na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu. Stoga tijelo nadležno za tržišno natjecanje ispunjava svoj teret dokazivanja ako dokaže da djelovanje poduzetnika u vladajućem položaju može negativno utjecati, koristeći se sredstvima ili resursima različitim od onih koja uređuju uobičajeno tržišno natjecanje, na strukturu učinkovitog tržišnog natjecanja, a da pritom ne mora dokazati da navedena praksa usto može uzrokovati izravnu štetu potrošačima. Međutim, predmetni poduzetnik u vladajućem položaju može izbjeći zabranu iz članka 102. UFEU-a tako da dokaže da učinak istiskivanja koji može nastati iz predmetne prakse ima protutežu u pozitivnim učincima na potrošače ili ga oni čak nadmašuju.

S druge strane, Sud podsjeća na to da se zlouporabna priroda postupanja poduzetnika u vladajućem položaju može prihvatiti samo ako se dokaže da može ograničiti tržišno natjecanje i da u konkretnom slučaju može proizvesti sporne učinke istiskivanja. Suprotno tomu, ta kvalifikacija ne zahtijeva dokazivanje da je postignut očekivani rezultat tog postupanja, odnosno istiskivanje njegovih konkurenata s dotičnog tržišta. U tim se okolnostima dokaz koji je podnio poduzetnik u vladajućem položaju o nepostojanju konkretnih učinaka istiskivanja ne može sam po sebi smatrati dovoljnim za izuzimanje iz primjene članka 102. UFEU-a. Suprotno tomu, ta okolnost može biti pokazatelj da predmetno postupanje nije moglo proizvesti navodne učinke istiskivanja, pod uvjetom da je potkrijepljena drugim elementima kojima se nastoji utvrditi ta nemogućnost.

Kao drugo, kad je riječ o dvojbama nacionalnog suda o uzimanju u obzir eventualne namjere dotičnog poduzeća, Sud podsjeća na to da postojanje zlouporabne prakse istiskivanja poduzetnika u vladajućem položaju treba ocijeniti na temelju mogućnosti te prakse da proizvede protutržišne učinke. Iz toga slijedi da tijelo nadležno za tržišno natjecanje nije dužno dokazati namjeru predmetnog poduzetnika da svoje konkurente istisne sredstvima ili resursima različitim od onih koji uređuju tržišno natjecanje na temelju zasluga. Međutim, Sud pojašnjava da je dokaz o takvoj namjeri ipak činjenična okolnost koja se može uzeti u obzir radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja.

Kao treće, Sud pruža elemente za tumačenje koje je zatražio nacionalni sud u vezi s primjenom članka 102. UFEU-a kako bi među praksama koje provodi poduzeće u vladajućem položaju i koje počivaju na zakonitom iskorištavanju izvan prava tržišnog natjecanja resursa i sredstava za zadržavanje takvog položaja razlikovao one kojima se može izbjeći zabrana iz tog članka jer ulaze u uobičajeno tržišno natjecanje i one koje se smatraju „zlouporabom” u smislu te odredbe.

U tom smislu Sud najprije podsjeća na to da zlouporabnost tih praksi pretpostavlja da su one mogle proizvesti učinke istiskivanja na kojima se temelji osporavana odluka. Doduše, iako se poduzetnici u vladajućem položaju, neovisno o uzrocima tog položaja, mogu braniti od svojih konkurenata, ipak moraju to činiti upotrebom sredstava koja ulaze u „uobičajeno” tržišno natjecanje, odnosno tržišno

natjecanje na temelju zasluga. Ne može se smatrati da u tržišno natjecanje na temelju zasluga ulazi praksa koju jednako učinkovit hipotetski konkurent ne može usvojiti na dotičnom tržištu jer se temelji na iskorištavanju resursa i sredstava zbog držanja vladajućeg položaja. U tim okolnostima, kada poduzetnik gubi zakoniti monopol koji je ranije imao na tržištu, on se mora suzdržati, tijekom čitave faze liberalizacije tog tržišta, od toga da se koristi sredstvima kojima je raspolagao na temelju svojeg bivšeg monopola i koji zbog toga nisu dostupni njegovim konkurentima kako bi zadržao, osim svojim vlastitim zaslugama, vladajući položaj na predmetnom tržištu koje je liberalizirano.

S obzirom na to, dotični poduzetnik u vladajućem položaju ipak može izbjeći zabranu iz članka 102. UFEU-a ako dokaže da je predmetna praksa bila objektivno opravdana i proporcionalna tom opravdanju ili da ima protutežu u prednostima u pogledu učinkovitosti od kojih koristi imaju i potrošači ili je one čak nadmašuju.

Kao četvrto i posljednje, na molbu nacionalnog suda da navede uvjete koji omogućuju pripisivanje odgovornosti za postupanje društva kćeri njegovu društvu majci, Sud presuđuje da je, kad jedno društvo kći ili više njih koja pripadaju gospodarskoj jedinici zlouporabno iskorištavaju vladajući položaj, postojanje te jedinice dovoljno kako bi se smatralo da je društvo majka također odgovorno za tu zlouporabu. Postojanje takve jedinice mora se pretpostaviti ako je u trenutku nastanka činjenica gotovo cjelokupni kapital tih društava kćeri bio izravno ili neizravno u vlasništvu društva majke. U takvim okolnostima tijelo nadležno za tržišno natjecanje nije dužno podnijeti nikakav dodatan dokaz, osim ako društvo majka dokaže da unatoč držanju tog udjela u kapitalu nije imalo ovlast određivanja ponašanja svojih društava kćeri, koja su djelovala samostalno.

2. Državne potpore

Presuda od 25. siječnja 2022. (veliko vijeće), Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#))

„Žalba – Državne potpore – Članci 107. i 108. UFEU-a – Bilateralni ugovor o ulaganju – Arbitražna klauzula – Rumunjska – Pristupanje Europskoj uniji – Ukidanje sustava poreznih poticaja prije pristupanja – Arbitražna odluka kojom se, nakon pristupanja, dodjeljuje naknada štete – Odluka Europske komisije kojom se ta dodjela proglašava državnom potporom nespojivom s unutarnjim tržištem i nalaže njezin povrat – Nadležnost Komisije – Primjena ratione temporis prava Unije – Određivanje datuma od kojeg korisnik ima pravo na primitak potpore – Članak 19. UFEU-a – Članci 267. i 344. UFEU-a – Autonomija prava Unije“

Kraljevina Švedska i Rumunjska sklopile su 29. svibnja 2002. Bilateralni ugovor o ulaganju radi poticanja i uzajamne zaštite ulaganja (u daljnjem tekstu: BIT), u čijem se članku 2. stavku 3. određuje da svaka ugovorna strana u svakom trenutku osigurava pošteno i pravedno postupanje u odnosu na ulaganja ulagateljâ druge ugovorne strane. Usto, u BIT-u se propisuje da sporove između ulagača i država potpisnica rješava arbitražni sud.

Tijekom 2005., u okviru pregovora o pristupanju Rumunjske Europskoj uniji, rumunjska vlada ukinula je nacionalni sustav poreznih poticaja za određene ulagatelje u regije u nepovoljnom položaju (u daljnjem tekstu: sustav poreznih poticaja).

Više švedskih ulagatelja smatralo je da je Rumunjska ukidanjem sustava poreznih poticaja povrijedila obvezu osiguravanja poštenog i pravednog postupanja u odnosu na njihova ulaganja u skladu s BIT-om te je zatražilo osnivanje arbitražnog suda kako bi ishodili naknadu pretrpljene štete. Arbitražnom odlukom od 11. prosinca 2013. taj sud naložio je Rumunjskoj da navedenim ulagateljima isplati, na ime naknade štete, iznos od oko 178 milijuna eura.

Unatoč mnogobrojnim upozorenjima Europske komisije u vezi s potrebom da se u predmetnom slučaju poštuju pravila i postupci primjenjivi u području državnih potpora, rumunjska tijela isplatila su naknadu štete koju je u korist švedskih ulagatelja dosudio arbitražni sud.

Odlukom od 30. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: sporna odluka)²⁶¹ Komisija je kvalificirala isplatu te naknade štete kao državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem, zabranila njezinu provedbu i naložila povrat već isplaćenih iznosa.

Nakon što mu je podneseno više tužbi, Opći sud poništio je tu odluku²⁶² zbog toga što je, u biti, Komisija retroaktivno primijenila svoje ovlasti na činjenice koje su prethodile pristupanju Rumunjske Europskoj uniji 1. siječnja 2007. Naime, taj je sud pošao od pretpostavke da je predmetnu potporu Rumunjska dodijelila na datum ukidanja sustava poreznih poticaja, to jest 2005.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, u žalbenom postupku ukida tu presudu Općeg suda i potvrđuje Komisijinu nadležnost za donošenje sporne odluke, pri čemu vraća predmet Općem sudu kako bi ponovno odučio o tužbenim razlozima i argumentima koji su pred njim istaknuti, a tiču se osnovanosti te odluke.

Ocjena Suda

²⁶¹ Odluka Komisije (EU) 2015/1470 od 30. ožujka 2015. o državnoj potpori SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) koju je provela Rumunjska – Arbitražna odluka Micula protiv Rumunjske od 11. prosinca 2013. (SL 2015., L 232, str. 43.)

²⁶² Presuda od 18. lipnja 2019., **European Food i dr./Komisija** (T-624/15, T-694/15 i T-704/15, [EU:T:2019:423](#))

Budući da je Komisija stekla nadležnost da na temelju članka 108. UFEU-a nadzire mjere potpore koje je Rumunjska donijela od pristupanja Uniji, Sud podsjeća na to da državne potpore treba smatrati dodijeljenima, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, na datum na koji je korisnik dobio pravo da ih primi na temelju primjenjivih nacionalnih propisa. Odlučujući je element prilikom određivanja tog datuma stjecanje izvjesnog prava tih korisnika da prime predmetnu potporu i s tim povezana obveza države da je dodijeli. Naime, na taj datum navedena mjera može narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

U predmetnom slučaju Sud utvrđuje da je pravo na naknadu štete koju su navodno pretrpjeli švedski ulagatelji, iako proizlazi iz činjenice da je Rumunjska, navodno protivno BIT-u, ukinula sustav poreznih poticaja, dodijeljeno tek arbitražnom odlukom od 11. prosinca 2013., u kojoj je ne samo utvrđeno postojanje tog prava nego je ono i brojčano izraženo. Naime, tek su po završetku arbitražnog postupka ti ulagatelji mogli ishoditi stvarnu isplatu naknade štete, iako je ona djelomično namijenjena popravljaju štete koju su oni navodno pretrpjeli u razdoblju prije pristupanja Rumunjske Uniji.

Slijedom toga, s obzirom na činjenicu da je predmetna mjera potpore dodijeljena nakon pristupanja Rumunjske Uniji, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava kad je ocijenio da Komisija nije nadležna *ratione temporis* za donošenje sporne odluke na temelju članka 108. UFEU-a.

Sud pojašnjava da pitanje može li naknada štete koja je dosuđena arbitražnom odlukom predstavljati „državnu potporu” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a nije u njegovoj nadležnosti u okviru žalbenog postupka, s obzirom na to da Opći sud nije razmotrio navedeno pitanje. Međutim, Komisijina nadležnost na temelju članka 108. UFEU-a ne može ni u kojem slučaju ovisiti o ishodu ispitivanja tog pitanja, s obzirom na to da je cilj preventivnog nadzora koji ta institucija provodi u skladu s navedenom odredbom, među ostalim, utvrditi predstavlja li predmetna naknada štete državnu potporu.

Naposljetku, Sud je utvrdio da je Opći sud također počinio pogrešku koja se tiče prava kad je zaključio da presuda Suda Achmea²⁶³ nije relevantna za predmetni slučaj.

U presudi Achmea Sud je ocijenio da se člancima 267. i 344. UFEU-a protivi međunarodni sporazum sklopljen između dviju država članica u skladu s kojim ulagatelj iz jedne od tih država članica u slučaju spora o ulaganjima u drugu državu članicu protiv potonje države članice može pokrenuti postupak pred arbitražnim sudom, čiju je nadležnost ta država članica dužna prihvatiti. Naime, sklapanjem takvog sporazuma države članice pristaju izuzeti iz nadležnosti vlastitih sudova i, prema tome, iz sustava pravnih lijekova čija im je uspostava naložena člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a u područjima obuhvaćenima pravom Unije sporove koji se mogu odnositi na primjenu ili tumačenje tog prava.

U predmetnom slučaju nije sporno da se naknada štete koju su zatražili švedski ulagatelji odnosila i na štetu navodno pretrpljenu nakon dana pristupanja Rumunjske Uniji, od kojeg se pravo Unije, osobito članci 107. i 108. UFEU-a, primjenjuje na tu državu članicu. S obzirom na navedeno, spor koji je iznesen pred arbitražni sud nije se mogao smatrati u svim svojim elementima ograničenim na razdoblje tijekom kojeg Rumunjska, s obzirom na to da još nije pristupila Uniji, još nije bila vezana pravilima i načelima proizišlima iz presude Achmea. Usto nije sporno da taj arbitražni sud nije dio pravosudnog sustava Unije jer se ne nalazi u sustavu pravnih lijekova čija je uspostava naložena državama članicama člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

²⁶³ Presuda od 6. ožujka 2018., **Achmea** (C-284/16, [EU:C:2018:158](#))

U tim okolnostima pristanak Rumunjske na arbitražni sustav predviđen BIT-om postao je bespredmetan nakon pristupanja te države članice Uniji.

S obzirom na sva ta razmatranja, Sud ukida presudu koja je predmet žalbe i vraća predmet Općem sudu kako bi on odlučio o tužbenim razlozima i argumentima koji su pred njim istaknuti, a tiču se osnovanosti sporne odluke, osobito pitanja ispunjava li u njoj navedena mjera materijalnopravne uvjete iz članka 107. stavka 1. UFEU-a²⁶⁴.

Presuda od 8. studenoga 2022. (veliko vijeće), Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija (C-885/19 P i C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#))

„Žalba – Državne potpore – Potpora koju je provelo Veliko Vojvodstvo Luksemburg – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem i nezakonitom te se nalaže njezin povrat – Porezno rješenje (tax ruling) – Prednost – Selektivnost – Načelo nepristrane transakcije – Referentni okvir – Primjenjivo nacionalno pravo – Takozvano ‚normalno‘ oporezivanje”

Društvo Fiat Chrysler Finance Europe, koje se prije zvalo Fiat Finance and Trade Ltd (u daljnjem tekstu: FFT), dio je automobilske grupe Fiat/Chrysler i pruža usluge riznice i financiranja društvima iz te grupe koja imaju sjedište u Europi. Budući da ima sjedište u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, FFT je od luksemburških poreznih tijela zatražio odobrenje sporazuma o transfernim cijenama. Povodom tog zahtjeva luksemburška su tijela donijela porezno rješenje u kojem se potvrđuje metoda određivanja naknade FFT-u, kao integriranom društvu, za usluge pružene drugim društvima iz grupe Fiat/Chrysler, čime se FFT-u omogućilo da godišnje određuje svoju dobit koja se oporezuje porezom na dobit trgovačkih društava u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu.

Komisija je odlukom od 21. listopada 2015.²⁶⁵ (u daljnjem tekstu: sporna odluka) zaključila da to porezno rješenje predstavlja operativnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. UFEU-a. Usto je utvrdila da joj Veliko Vojvodstvo Luksemburg nije prijavilo nacrt te potpore i da stoga nije poštovalo obvezu privremene obustave, predviđenu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Komisija je stoga naložila povrat te nezakonite i s unutarnjim tržištem nespojive potpore.

Veliko Vojvodstvo Luksemburg i FFT podnijeli su svaki svoju tužbu za poništenje te odluke. Opći sud odbio je te tužbe²⁶⁶ te je osobito potvrdio Komisijin pristup prema kojem je, u slučaju poreznog sustava kojim se nastoji ostvariti cilj oporezivanja dobiti svih društava rezidenata, neovisno o tome jesu li ona integrirana ili ne, primjena načela nepristrane transakcije u svrhu utvrđivanja referentnog sustava opravdana neovisno o tome je li to načelo dio nacionalnog prava.

²⁶⁴ Vidjeti i rješenje od 21. rujna 2022., **Romatsa** (C-333/19, [EU:C:2022:749](#)), u kojem je Sud, pred kojim je pokrenut prethodni postupak, odlučivao o pitanju u pogledu dosega iste arbitražne odluke od 11. prosinca 2013. na koju se odnosi Odluka Komisije (EU) 2015/1470. U tom rješenju Sud presuđuje da pravo Unije, konkretno članke 267. i 344. UFEU-a, treba tumačiti na način da sud države članice pred kojim se vodi postupak povodom prisilnog izvršenja arbitražne odluke na koju se odnosi Odluka Komisije (EU) 2015/1470 od 30. ožujka 2015. o državnoj potpori SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) koju je provela Rumunjska — Arbitražna odluka Micula protiv Rumunjske od 11. prosinca 2013., dužan izuzeti iz primjene tu arbitražnu odluku te je stoga ni u kojem slučaju ne može izvršiti kako bi omogućio njezinim korisnicima da ishode plaćanje naknade štete koja im se njome dodjeljuje.

²⁶⁵ Odluka Komisije (EU) 2016/2326 od 21. listopada 2015. o državnoj potpori SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) koju je dodijelio Luksemburg u korist društva Fiat (SL 2016., L 351, str. 1.)

²⁶⁶ Presuda od 24. rujna 2019., **Luxembourg i Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija** (T-755/15 i T-759/15, [EU:T:2019:670](#))

Odlučujući o dvjema žalbama koje su ovaj put podnijeli FFT i Irska, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, ukida presudu Općeg suda, a zatim donosi konačnu odluku o sporu na način da poništava spornu odluku. U tom kontekstu, Sud daje nova pojašnjenja o tome mogu li porezna rješenja koja su donijela porezna tijela država članica, kojima se potvrđuju metode utvrđivanja transfernih cijena, činiti državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Ocjena Suda

Sud uvodno podsjeća na to da, u okviru analize poreznih mjera u kontekstu prava Europske unije u području državnih potpora, ispitivanje uvjeta koji se odnosi na selektivnu prednost podrazumijeva, kao prvo, utvrđivanje referentnog sustava, odnosno „normalnog” poreznog sustava koji je na snazi u dotičnoj državi članici, zatim dokazivanje, kao drugo, da predmetna porezna mjera odstupa od tog referentnog sustava jer se njome uvodi razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na njegov cilj, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji a da to razlikovanje pritom nije opravdano s obzirom na prirodu ili strukturu predmetnog sustava.

Konkretno, utvrđivanje referentnog sustava, koje se mora provesti nakon kontradiktorne rasprave s dotičnom državom članicom, mora proizlaziti iz objektivnog ispitivanja sadržaja, strukture i konkretnih učinaka pravnih pravila mjerodavnih na temelju nacionalnog prava i, u područjima koja nisu predmet usklađivanja pravom Unije, ono se mora, kao što je to slučaj s izravnim oporezivanjem, provesti samo s obzirom na mjerodavno nacionalno pravo u dotičnoj državi članici. Naime, dotična je država članica ta koja, izvršavanjem svojih nadležnosti u području izravnog oporezivanja i u skladu sa svojom poreznom autonomijom, utvrđuje bitne značajke poreza, koje u načelu određuju referentni sustav ili „normalni” porezni sustav, koji je polazišna točka za analizu uvjeta koji se odnosi na selektivnost. To osobito vrijedi za utvrđivanje porezne osnovice i oporezivog događaja.

Upravo s obzirom na ta razmatranja Sud ispituje je li u ovom slučaju Opći sud, time što je potvrdio Komisijinu metodologiju, počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom utvrđivanja referentnog sustava.

Kao prvo, Sud pojašnjava da pitanje je li Opći sud pravilno odredio relevantni referentni sustav i, prema tome, na pravilan način primijenio načelo nepristrane transakcije, pitanje pravne kvalifikacije nacionalnog prava u pogledu kojeg Sud može provesti nadzor u fazi žalbe.

Kao drugo, Sud utvrđuje da Komisija, prilikom definiranja referentnog sustava radi utvrđivanja dodjeljuje li se predmetnim poreznim rješenjem selektivna prednost njegovom korisniku, nije provela usporedbu sa sustavom oporezivanja koji se normalno primjenjuje u dotičnoj državi članici, na temelju objektivnog ispitivanja sadržaja, strukture i konkretnih učinaka pravnih pravila, mjerodavnih na temelju nacionalnog prava te države. Naime, primijenila je načelo nepristrane transakcije koje se razlikuje od načela nepristrane transakcije kako je definirano luksemburškim pravom, pri čemu je samo utvrdila apstraktni izraz tog načela u skladu s ciljem općeg sustava poreza na dobit trgovačkih društava u Luksemburgu te ispitala predmetno porezno rješenje ne uzimajući u obzir način na koji je navedeno načelo konkretno uključeno u to pravo, osobito kad je riječ o integriranim društvima.

Iz toga slijedi da je Opći sud, s jedne strane, time što je potvrdio takav pristup počinio pogrešku koja se tiče prava u primjeni članka 107. stavka 1. UFEU-a i, s druge strane, time što je prihvatio to da se Komisija može pozvati na pravila koja nisu dio luksemburškog prava povrijedio odredbe UFEU-a o usvajanju mjera za usklađivanje zakonodavstava država članica u području izravnog oporezivanja, osobito članak 114. stavak 2. i članak 115. UFEU-a.

U tom pogledu Sud najprije naglašava da, u nedostatku usklađivanja u tom pogledu u pravu Unije, eventualno određivanje metoda i kriterija na temelju kojih se može odrediti rezultat „nepristrane transakcije” ulazi u diskrecijsku ovlast država članica. Iz toga slijedi da su samo nacionalne odredbe relevantne za analizu toga treba li određene transakcije razmotriti s obzirom na načelo nepristrane transakcije i, prema potrebi, odstupaju li transferne cijene, na kojima se temelji porezna osnovica

oporezivih prihoda poreznog obveznika i njezina raspodjela među dotičnim državama članicama, od rezultata nepristrane transakcije.

Nadalje, Sud napominje da je Veliko Vojvodstvo Luksemburg predvidjelo posebna pravila za određivanje naknade nepristrane transakcije u pogledu financijskih društava grupe, kao što je FFT, koja Komisija ipak nije uzela u obzir prilikom analize referentnog sustava i, prema tome, postojanja selektivne prednosti dodijeljene FFT-u.

Naposljetku, Sud pojašnjava da, suprotno razmatranjima Općeg suda u prvostupanjskom postupku, presuda Belgija i Forum 187/Komisija²⁶⁷ ne potkrepljuje stajalište prema kojem je načelo nepristrane transakcije primjenjivo kad se nacionalnim poreznim pravom nastoji na jednak način oporezivati integrirana i neovisna društva, neovisno o tome je li, i na koji način, to načelo uključeno u to pravo. Naime, Sud je u tom predmetu, s obzirom na pravila oporezivanja navedena u relevantnom nacionalnom pravu, odnosno belgijskom pravu, zaključio da treba primijeniti načelo nepristrane transakcije.

S obzirom na navedeno, Sud ukida pobijanu presudu i smatra da stanje postupka dopušta da se donese konačna odluka kojom poništava spornu odluku jer je zbog Komisijine pogreške prilikom utvrđivanja pravila koja su stvarno primjenjiva na temelju mjerodavnog nacionalnog prava i, prema tome, takozvanog „normalnog” oporezivanja s obzirom na koje treba ocijeniti predmetno porezno rješenje, nužno čini nevaljanim cijelo rasuđivanje koje se odnosi na postojanje selektivne prednosti. Sud osobito utvrđuje da se ukidanje presude Općeg suda zbog pogreške koja se tiče prava koju je on počinio ne može izbjeći na temelju okolnosti da je Komisija u toj odluci iznijela i podredno rasuđivanje, na temelju članka 164. stavka 3. luksemburškog Zakonika o porezima i pripadajuće Okružnice br. 164/2. Naime, Sud presuđuje da to rasuđivanje samo upućuje na Komisijinu glavnu analizu o pravilnoj primjeni referentnog sustava, tako da ono na jasan način ne ispravlja Komisijinu pogrešku u utvrđivanju referentnog sustava koji je morao biti temelj njezine analize postojanja selektivne prednosti.

²⁶⁷ Presuda od 22. lipnja 2006., **Belgija i Forum 187/Komisija** (C-182/03 i C-217/03, [EU:C:2006:416](#))

XIII. Usklađivanje zakonodavstva

1. Intelektualno i industrijsko vlasništvo²⁶⁸

Presuda od 24. ožujka 2022., Austro-Mechana (C-433/20, [EU:C:2022:217](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacijskom društvu – Direktiva 2001/29/EZ – Članak 2. – Reproduciranje – Članak 5. stavak 2. točka (b) – Iznimka privatnog reproduciranja – Pojam „bilo koji medij“ – Poslužitelji trećih osoba koji su stavljeni na raspolaganje fizičkim osobama za privatnu uporabu – Pravična naknada – Nacionalni propis koji pružateljima usluga računalstva u oblaku ne nalaže plaćanje naknade za privatno reproduciranje“

Austro-Mechana²⁶⁹ društvo je za kolektivno ostvarivanje autorskih prava koje ostvaruje zakonska prava na naknadu koja se duguje na temelju iznimke privatnog reproduciranja²⁷⁰. Ona je od Handelsgerichta Wien (Trgovački sud u Beču, Austrija) zahtijevala da društvu Strato AG, pružatelju usluge pohrane u oblaku (*cloud*), naloži plaćanje te naknade. Taj je sud odbio zahtjev uz obrazloženje da Strato svojim klijentima ne distribuira medije za pohranu, nego im pruža uslugu pohrane na internetu.

Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija), pred kojim je pokrenut žalbeni postupak, pitao je Sud je li pohrana sadržaja u okviru računalstva u oblaku obuhvaćena iznimkom privatnog reproduciranja iz članka 5. stavka 2. točke (b) Direktive 2001/29²⁷¹.

Sud presuđuje da se iznimka privatnog reproduciranja primjenjuje na reproduciranje djela na poslužitelju u prostoru za pohranu koji pružatelj usluge računalstva u oblaku stavlja korisniku na raspolaganje. Međutim, države članice nemaju obvezu propisati da su pružatelji usluge pohrane u oblaku obvezni, na temelju te iznimke, plaćati pravičnu naknadu, pod uvjetom da je pravična naknada nositeljima prava osigurana na drugi način.

Ocjena Suda

Kao prvo, Direktivom 2001/29 predviđa se da se iznimka privatnog reproduciranja primjenjuje na reproduciranje na bilo koji medij²⁷². Sud odlučuje o primjenjivosti te iznimke na reproduciranje djela u oblaku.

²⁶⁸ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 26. travnja 2022., **Poljska/Parlament i Vijeće** (C-401/19, [EU:C:2022:297](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.3. „Sloboda izražavanja i pravo na informiranje“

²⁶⁹ Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH

²⁷⁰ Iznimka privatnog reproduciranja je iznimka od isključivog prava autora da odobre ili zabrane reproduciranje svojih djela. Ona se odnosi na reproduciranja na bilo koji medij koje je učinila fizička osoba za privatnu uporabu i u svrhu koja nije ni izravno ni neizravno komercijalna.

²⁷¹ Takvu iznimku države članice imaju mogućnost uvesti na temelju članka 5. stavka 2. točke (b) Direktive 2001/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacijskom društvu (SL 2001., L 167, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 119.). U tom slučaju, te države članice moraju osigurati da nositelji prava dobiju pravičnu naknadu.

²⁷² Članak 5. stavak 2. točka (b) Direktive 2001/29

Kad je riječ o pojmu „reproduciranje“, Sud pojašnjava da izrada sigurnosnog primjerka djela u prostoru za pohranu u oblaku predstavlja reprodukciju tog djela. Naime, učitavanje (*upload*) djela u oblak uključuje pohranu njegova primjerka.

Kad je riječ o izrazu „bilo koji medij“, Sud ističe da se on odnosi na sve medije na kojima se zaštićeno djelo može reproducirati, uključujući poslužitelje koji se upotrebljavaju u okviru računalstva u oblaku. U tom pogledu nije relevantno to da poslužitelj pripada trećoj osobi. Stoga se iznimka privatnog reproduciranja može primijeniti na reproduciranja koja je fizička osoba ostvarila uz pomoć uređaja koji pripada trećoj osobi. Usto, jedan je od ciljeva Direktive 2001/29 izbjegavanje toga da zaštita autorskog prava u Uniji zbog tehnološkog razvoja postane zastarjela odnosno beskorisna. Taj bi cilj bio ugrožen kada bi se iznimke i ograničenja u zaštiti autorskih prava tumačilo na način koji isključuje digitalne medije i usluge računalstva u oblaku.

Stoga, pojam „svaki medij“ obuhvaća poslužitelj na kojem pružatelj usluga računalstva u oblaku stavlja korisniku na raspolaganje prostor za pohranu.

Kao drugo, Sud odlučuje o nalažanju plaćanja pravične naknade pružateljima usluga pohrane u oblaku te, u biti, smatra da je u trenutačnom stanju prava Unije propisivanje takve obveze plaćanja obuhvaćeno širokom marginom prosudbe koja je nacionalnom zakonodavcu priznata za utvrđivanje različitih elemenata sustava pravične naknade.

U tom pogledu, Sud podsjeća na to da su države članice koje su uvele iznimku privatnog reproduciranja obvezne predvidjeti sustav pravične naknade namijenjen obeštećivanju nositelja prava.

Kad je riječ o obvezniku plaćanja pravične naknade, financiranje naknade načelno je na osobi koja ostvaruje privatno reproduciranje, odnosno korisniku usluga pohrane u okviru računalstva u oblaku.

Međutim, u slučaju praktičnih poteškoća povezanih s identificiranjem krajnjih korisnika, države članice mogu uvesti naknadu za privatno reproduciranje na teret proizvođača ili uvoznika poslužitelja s pomoću kojih se privatnim osobama nude usluge računalstva u oblaku. Ta će se naknada ekonomski prenijeti na kupca tih poslužitelja te će je u konačnici snositi privatni korisnik koji upotrebljava tu opremu odnosno kojemu je pružena usluga reproduciranja.

Države članice prilikom određivanja naknade za privatno reproduciranje mogu uzeti u obzir okolnost da se određeni uređaji i mediji mogu upotrebljavati za privatno reproduciranje u okviru računalstva u oblaku. Međutim, one moraju provjeriti da tako plaćena naknada, ako se odnosi na više uređaja i medija u okviru jedinstvenog postupka privatnog reproduciranja, ne premašuje štetu koju bi nositelji prava potencijalno mogli pretrpjeti.

Slijedom toga, Direktivi 2001/29 ne protivi se nacionalni propis kojim se pružateljima usluga pohrane u oblaku ne nalaže plaćanje pravične naknade, pod uvjetom da se tim propisom na drugi način osigurava plaćanje pravične naknade nositeljima prava.

Presuda od 22. prosinca 2022. (veliko vijeće), Louboutin (Uporaba znaka na internetskom tržištu kojim se nanosi povreda) (C-148/21 i C-184/21, [EU:C:2022:1016](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Žig Europske unije – Uredba (EU) 2017/1001 – Članak 9. stavak 2. točka (a) – Prava koja proizlaze iz žiga Europske unije – Pojam „uporaba“ – Operator internetske stranice za internetsku prodaju koja uključuje internetsko tržište – Oglasi koje na tom tržištu objave treći prodavatelji koji u tim oglasima rabe znak istovjetan žigu druge osobe za proizvode istovjetne onima za koje je on registriran – Percepcija tog znaka kao sastavnog dijela trgovačkog oglašavanja tog operatora – Način prikazivanja

oglasa na temelju kojeg se ponude navedenog operatora ne mogu jasno razlikovati od ponuda tih trećih prodavatelja”

C. Louboutin, francuski dizajner luksuznih cipela i ručnih torbi, registrirao je 2016. crvenu boju dodanu na vanjski potplat cipela s visokim potpeticama kao žig Europske unije.

Amazon upravlja internetskim stranicama za internetsku prodaju različitih proizvoda koje nudi izravno u svoje ime i za vlastiti račun te neizravno, tako da osigurava trećim prodavateljima internetsko tržište. Taj operator nudi trećim prodavateljima i dodatne usluge skladištenja i otpreme njihovih proizvoda.

C. Louboutin utvrdio je da se na tim internetskim stranicama redovito objavljuju oglasi za prodaju cipela s crvenim potplatom za koje tvrdi da se odnose na proizvode koji se stavljaju na tržište bez njegove suglasnosti. C. Louboutin pozvao se na povredu isključivih prava koja proizlaze iz predmetnog žiga te je protiv Amazona podnio dvije tužbe zbog povrede žiga Tribunalu d'arrondissement de Luxembourg (Općinski sud u Luxembourgu, Luksemburg)²⁷³ i Tribunalu de l'entreprise francophone de Bruxelles (Trgovački sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija)²⁷⁴.

Oba ta suda tada su odlučili uputiti Sudu nekoliko prethodnih pitanja.

U biti, oni pitaju Sud treba li Uredbu o žigu Europske unije²⁷⁵ tumačiti na način da se za operatora internetske stranice za internetsku prodaju koja, osim njegovih vlastitih ponuda za prodaju, uključuje internetsko tržište može smatrati da sam rabi znak istovjetan žigu Europske unije druge osobe za proizvode istovjetne onima za koje je taj žig registriran, kada na tom tržištu treći prodavatelji nude na prodaju bez suglasnosti nositelja navedenog žiga takve proizvode označene tim znakom.

Konkretno pitaju jesu li u tom pogledu relevantne činjenice da se taj operator koristi jednakim načinom prikazivanja ponuda objavljenih na njegovoj internetskoj stranici tako da istodobno prikazuje oglase koji se odnose na proizvode koje prodaje u svoje ime i za vlastiti račun i one koji se odnose na proizvode koje na navedenom tržištu nude treći prodavatelji, da se pojavljuje njegov vlastiti logotip uglednog distributera na svim tim oglasima i da trećim prodavateljima nudi u okviru stavljanja njihovih proizvoda na tržište dodatne usluge koje se sastoje od pružanja podrške tim prodavateljima prilikom prikazivanja njihovih oglasa kao i od skladištenja i otpreme proizvoda koji se nude na istom tržištu. U tom kontekstu sudovi koji su uputili zahtjev dvoje i o tome treba li, po potrebi, uzeti u obzir dojam korisnikâ internetske stranice o kojoj je riječ.

Zasjedajući u velikom vijeću, Sud je imao priliku dati važna pojašnjenja o pitanju izravne odgovornosti operatora internetske stranice za internetsku prodaju koja uključuje internetsko tržište za povrede prava nositelja žiga Europske unije koje proizlaze iz činjenice da se u oglasima trećih prodavatelja na tom tržištu nalazi žig istovjetan tom žigu.

Ocjena Suda

Podsjeća se na to da na temelju Uredbe o žigu Europske unije registracija žiga Europske unije njegovom nositelju daje pravo spriječiti sve treće strane koje nemaju njegovu suglasnost da rabe u

²⁷³ Predmet C-148/21

²⁷⁴ Predmet C-184/21

²⁷⁵ Članak 9. stavak 2. točka (a) Uredbe (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije (SL 2017., L 154, str. 1.)

trgovačkom prometu bilo koji znak koji je istovjetan njegovu žigu u odnosu na proizvode ili usluge koji su istovjetni onima za koje je žig registriran.

Sud najprije ističe da pojam „uporabe” nije definiran Uredbom o žigu Europske unije. Međutim, taj izraz podrazumijeva, s jedne strane, aktivno postupanje i provođenje izravne ili neizravne kontrole nad radnjom koja predstavlja uporabu. Naime, samo ona treća strana koja ima takvu kontrolu može zaustaviti uporabu žiga bez suglasnosti nositelja.

Kad treća strana upotrebljuje znak koji je istovjetan ili sličan žigu, to podrazumijeva, s druge strane, u najmanju ruku da ona rabi znak u okviru vlastitog trgovačkog oglašavanja. Tako osoba može omogućiti svojim klijentima da rabe znakove koji su istovjetni ili slični žigovima a da ona sama ne rabi navedene znakove. Tako je Sud smatrao da, kad je riječ o operatoru internetske trgovine, samo klijenti prodavatelji tog operatora, a ne on, rabe znakove koji su istovjetni ili slični žigovima u ponudama na internetskom tržištu jer taj operator ne rabi taj znak u okviru vlastitog trgovačkog oglašavanja.

Sud međutim napominje da u okviru svoje prijašnje sudske prakse nije bio upitan u odnosu na utjecaj koji ima činjenica da internetska stranica za internetsku prodaju o kojoj je bila riječ uključuje, osim internetskog tržišta, i ponude za prodaju operatora same te stranice, dok se ovi predmeti odnose upravo na taj utjecaj. Tako u ovim predmetima sudovi koji su uputili zahtjev dvoje rabi li i operator internetske stranice za internetsku prodaju koja uključuje internetsko tržište, kao što je Amazon, u vlastitom trgovačkom oglašavanju znak istovjetan žigu druge osobe za proizvode istovjetne onima za koje je taj žig registriran, tako da bi se mogao smatrati odgovornim za povredu prava nositelja tog žiga kada taj treći prodavatelj nudi takve proizvode označene tim znakom na prodaju na tom tržištu.

Sud utvrđuje da se to pitanje postavlja neovisno o činjenici da se uloga takvog operatora može, prema potrebi, ispitati i s obzirom na druga pravna pravila, i da, iako je u konačnici na sudovima koji su uputili zahtjev da ocijene tu uporabu, on može pružiti elemente tumačenja prava Unije koji bi im mogli biti korisni u tom pogledu.

U tom pogledu, kad je riječ o trgovačkom oglašavanju, Sud pojašnjava da uporaba znaka istovjetnog žigu druge osobe od strane operatora internetske stranice za internetsku prodaju koja uključuje internetsko tržište pretpostavlja da s gledišta trećih osoba taj znak izgleda kao da je njezin sastavni dio i, prema tome, da je obuhvaćen djelatnošću tog poduzetnika.

U tom kontekstu Sud podsjeća na to da u situaciji u kojoj pružatelj usluge rabi znak istovjetan ili sličan žigu druge osobe radi promidžbe proizvoda koji jedan od njegovih klijenata stavlja na tržište pomoću te usluge, taj pružatelj usluge sam rabi taj znak kada ga rabi tako da se uspostavlja veza između navedenog znaka i usluga koje navedeni pružatelj pruža.

Tako je Sud već smatrao da takav pružatelj usluge sam ne rabi znak istovjetan ili sličan žigu druge osobe, kada usluga koju je pružio nije usporediva s uslugom koja je namijenjena promicanju stavljanja na tržište proizvoda označenih tim znakom i ne podrazumijeva stvaranje veze između te usluge i navedenog znaka jer potrošač ne može prepoznati pružatelja usluge o kojemu je riječ, što isključuje bilo kakvo povezivanje njegovih usluga i predmetnog znaka.

Suprotno tomu, Sud je presudio da takva veza postoji kada pomoću usluge referenciranja na internetu i na temelju ključne riječi istovjetne žigu druge osobe operator internetskog tržišta oglašava proizvode zaštićene tim žigom koje su njegovi klijenti stavili u prodaju na njegovu internetskom tržištu. Naime, takvo oglašavanje dovodi kod internetskih korisnika koji obavljaju pretraživanje na temelju te ključne riječi do očitog povezivanja tih proizvoda zaštićenih žigom i mogućnosti njihove kupnje preko navedenog tržišta. Zbog tog je razloga nositelj tog žiga ovlašten spriječiti tog operatora u takvoj uporabi kada se tim oglašavanjem povređuje pravo žiga zbog činjenice da uobičajeno obaviještenom i razumno pažljivom internetskom korisniku ono ne omogućuje ili samo otežano omogućuje da dozna dolaze li ti proizvodi od nositelja navedenog žiga ili poduzetnika koji je s njim gospodarski povezan ili, naprotiv, od treće osobe.

Iz toga Sud zaključuje da, radi utvrđivanja rabi li sam operator internetske stranice za internetsku prodaju koja uključuje internetsko tržište znak istovjetan žigu druge osobe koji se nalazi u oglasima o proizvodima koje treći prodavatelji nude na tom tržištu, valja ocijeniti uspostavlja li uobičajeno obaviješten i razumno pažljiv korisnik te internetske stranice vezu između usluga tog operatora i predmetnog znaka.

Prema tome, kako bi se ocijenilo može li se oglas, koji je na navedenom tržištu objavio treći prodavatelj koji posluje na njemu i u kojem se rabi znak istovjetan žigu druge osobe, smatrati sastavnim dijelom trgovačkog oglašavanja operatora navedene internetske stranice, valja provjeriti može li se tim oglasom uspostaviti veza između usluga koje nudi taj operator i predmetnog znaka, zato što bi korisnik mogao vjerovati da je navedeni operator taj koji na tržište stavlja u svoje ime i za vlastiti račun proizvod za koji se rabi predmetni znak.

Sud naglašava da su u okviru te opće ocjene okolnosti konkretnog slučaja osobito važni, među ostalim, način prikazivanja oglasa, kako pojedinačno tako i u cjelini, na internetskoj stranici o kojoj je riječ kao i priroda i opseg usluga koje pruža njezin operator.

S jedne strane, kad je riječ o načinu prikazivanja oglasa, pravo Unije obvezuje na transparentno prikazivanje oglasa na internetu, tako da se uobičajeno obaviještenom i razumno pažljivom korisniku omogućuje da lako razlikuje ponude koje potječu od operatora te internetske stranice od onih koje potječu od trećih prodavatelja koji posluju na internetskom tržištu. Sud smatra da okolnost da se operator koristi jednakim načinom prikazivanja objavljenih ponuda tako da istodobno prikazuje vlastite oglase i oglase trećih prodavatelja kao i da se njegov logotip uglednog distributera pojavljuje na njegovoj internetskoj stranici tako i na svim tim oglasima, može otežati takvo razlikovanje i time proizvesti dojam da je navedeni operator taj koji na tržište stavlja u svoje ime i za vlastiti račun proizvode koje ti treći prodavatelji nude na prodaju.

S druge strane, priroda i opseg usluga koje operator internetskog tržišta pruža prodavateljima, osobito onih koje se sastoje u skladištenju, otpremi ili upravljanju povratima navedenih proizvoda, mogu obaviještenom i razumno pažljivom korisniku također proizvesti dojam da te proizvode navedeni operator stavlja na tržište te tako s gledišta tih korisnika stvoriti vezu između tih usluga i znakova koji se nalaze na tim proizvodima i u oglasima trećih prodavatelja.

Naposljetku Sud presuđuje da se može smatrati da operator internetske stranice za internetsku prodaju koja, osim vlastitih ponuda za prodaju tog operatora, uključuje internetsko tržište sam rabi znak istovjetan žigu Europske unije druge osobe za proizvode istovjetne onima za koje je taj žig registriran, kada na tom tržištu treći prodavatelji nude na prodaju bez suglasnosti nositelja navedenog žiga takve proizvode označene tim znakom, ako uobičajeno obaviješten i razumno pažljiv korisnik te stranice uspostavi vezu između usluga tog operatora i predmetnog znaka, što je osobito slučaj kada bi, uzimajući u obzir sve elemente koji obilježavaju situaciju o kojoj je riječ, takav korisnik mogao imati dojam da je navedeni operator taj koji sam na tržište stavlja u svoje ime i za vlastiti račun proizvode označene navedenim znakom. Sud dodaje da su u tom pogledu relevantne sljedeće činjenice:

- da se taj operator koristi jednakim načinom prikazivanja ponuda objavljenih na njegovoj internetskoj stranici tako da istodobno prikazuje oglase koji se odnose na proizvode koje prodaje u svoje ime i za vlastiti račun i one koji se odnose na proizvode koje na navedenom tržištu nude treći prodavatelji,
- da se njegov logotip uglednog distributera pojavljuje na svim tim oglasima, i
- da trećim prodavateljima u okviru stavljanja na tržište proizvoda označenih predmetnim znakom nudi dodatne usluge koje se sastoje, među ostalim, od skladištenja i otpreme tih proizvoda.

2. Duhanski proizvodi

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Stichting Rookpreventie Jeugd i dr. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2014/40/EU – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Proizvodi koji ne poštuju maksimalne razine emisije – Zabrana stavljanja na tržište – Mjerna metoda – Cigarete s filtrom koji ima mikrootvore za ventilaciju – Mjerenje emisija na temelju ISO normi – Norme koje nisu objavljene u Službenom listu Europske unije – Usklađenost sa zahtjevima objavljivanja propisanim u članku 297. stavku 1. UFEU-a u vezi s načelom pravne sigurnosti – Usklađenost s načelom transparentnosti”

Stichting Rookpreventie Jeugd (Zaklada za prevenciju pušenja kod mladih, Nizozemska) i četrnaest drugih subjekata (u daljnjem tekstu: tužitelji) podnijeli su u srpnju i kolovozu 2018. zahtjev za izdavanje naloga Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteitu (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda). Tužitelji su od tog tijela zatražili, s jedne strane, da osigura da cigarete s filtrom koje se nude potrošačima u Nizozemskoj poštuju, prilikom korištenja u skladu s njihovom namjenskom uporabom, maksimalne razine emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida utvrđene Direktivom 2014/40²⁷⁶ i, s druge strane, da se proizvođačima, uvoznicima i distributerima duhanskih proizvoda obvezujućom upravnom mjerom naloži povlačenje s tržišta cigareta s filtrom koje ne poštuju te razine emisije.

Tužitelji su podnijeli upravnu žalbu protiv odluke o odbijanju tog zahtjeva državnom tajniku. Nakon odbijanja te žalbe tužitelji su podnijeli tužbu pred Rechtbankom Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska). Oni su tvrdili da se člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40²⁷⁷ ne nalaže primjena određene mjerne metode razina emisije i da iz različitih istraživanja proizlazi, među ostalim, da radi utvrđivanja točnih razina emisije za cigarete s filtrom koje se koriste u skladu sa svojom namjenskom uporabom treba primijeniti drugu mjernu metodu (tzv. „Canadian Intense”).

Sud u Rotterdamu uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi, među ostalim, na valjanost članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na načelo transparentnosti²⁷⁸, više odredbi prava Unije²⁷⁹ kao i Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom²⁸⁰.

²⁷⁶ 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. te ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.). Člankom 3. stavkom 1. te direktive propisuju se maksimalne razine emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida za cigarete stavljene na tržište ili proizvedene u državama članicama (u daljnjem tekstu: maksimalne razine emisije utvrđene Direktivom 2014/40).

²⁷⁷ U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40 „[e]misije katrana, nikotina ili ugljikova monoksida iz cigareta mjere se na temelju ISO norme 4387 za katran, ISO norme 10315 za nikotin i ISO norme 8454 za ugljikov monoksid. Točnost mjerenja za katran, nikotin i ugljikov monoksid određuje se u skladu s ISO normom 8243”.

²⁷⁸ Propisano člankom 1. drugim stavkom i člankom 10. stavkom 3. UFEU-a, člankom 15. stavkom 1. i člankom 298. stavkom 1. UFEU-a te člankom 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

²⁷⁹ Članak 114. stavak 3. i članak 297. stavak 1. UFEU-a, Uredba Vijeća (EU) br. 216/2013 od 7. ožujka 2013. o elektroničkom izdanju *Službenog lista Europske unije* (SL 2013., L 69, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 4., str. 7.) i članci 24. i 35. Povelje

²⁸⁰ Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (u daljnjem tekstu: FCTC), sklopljena u Ženevi 21. svibnja 2003., čije su stranke Europska unija i njezine države članice

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud potvrđuje valjanost te odredbe te pritom smatra da je ona u skladu, među ostalim, s načelima i odredbama prava Unije i međunarodnog prava navedenima u zahtjevu za prethodnu odluku²⁸¹.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud smatra da se na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 maksimalne razine emisije određene tom direktivom za cigarete namijenjene stavljanju na tržište ili proizvedene u državama članicama moraju mjeriti primjenom mjernih metoda koje proizlaze iz ISO normi na koje se upućuje u toj odredbi. Naime, u toj se odredbi na obvezujući način upućuje na ISO norme te se ne spominje nijedna druga mjerna metoda.

Kao drugo, Sud najprije razmatra valjanost članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na načelo transparentnosti. Sud u tom pogledu ističe da se tom odredbom, iako se u njoj upućuje na ISO norme koje nisu bile objavljene u *Službenom listu Europske unije*, ne propisuje nikakvo ograničenje u pogledu pristupa tim normama, uključujući to da se taj pristup ne uvjetuje podnošenjem zahtjeva sastavljenog na temelju odredbi o javnom pristupu dokumentima europskih institucija²⁸². Nadalje, Kad je riječ o valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na Uredbu br. 216/2013²⁸³, Sud navodi da se na temelju sudske prakse unutarnja zakonitost te direktive ne može ispitati s obzirom na tu uredbu. Naposljetku, kad je riječ o valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na članak 297. stavak 1. UFEU-a²⁸⁴, a u vezi s načelom pravne sigurnosti, Sud ističe da zakonodavac Unije može, uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u okviru izvršavanja ovlasti koje su mu dodijeljene kada njegovo djelovanje podrazumijeva odabire političke, ekonomske i socijalne prirode i kada treba provesti složene ocjene i procjene, u aktima koje donosi uputiti na tehničke norme koje je utvrdilo tijelo za normizaciju, poput Međunarodne organizacije za normizaciju (ISO).

Međutim, Sud pojašnjava da načelo pravne sigurnosti zahtijeva da je upućivanje na takve norme jasno, precizno i predvidljivo u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima obuhvaćenima Unijinim pravnim poretkom. U ovom slučaju Sud smatra da, s obzirom na to da je upućivanje iz članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 na ISO norme u skladu s tim zahtjevom i da je ta direktiva objavljena u *Službenom listu Europske unije*, sama okolnost da se tom odredbom upućuje na ISO norme koje u toj fazi nisu bile tako objavljene ne može dovesti u pitanje valjanost navedene odredbe.

S obzirom na navedeno, kad je riječ o učinku ISO normi prema pojedincima, Sud podsjeća na to da na temelju načela pravne sigurnosti te norme koje su postale obvezujuće na temelju zakonodavnog akta Unije imaju učinak prema pojedincima općenito samo ako su objavljene u *Službenom listu Europske unije*. Dakle, budući da norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 nisu objavljene u *Službenom listu Europske unije*, pojedinci ne mogu saznati metode mjerenja razina emisije koje su određene tom direktivom za cigarete. Suprotno tomu, kad je riječ o učinku ISO normi prema poduzetnicima, Sud naglašava da one imaju učinak prema njima jer oni posredstvom nacionalnih

²⁸¹ Osobito, članak 5. stavak 3. FCTC-a

²⁸² 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.)

²⁸³ Uredbom (EU) br. 216/2013 propisuju se, među ostalim, pravila o objavi akata prava Unije u *Službenom listu Europske unije*.

²⁸⁴ Na temelju te odredbe „[z]akonodavni se akti objavljuju u *Službenom listu Europske unije*. Stupaju na snagu na dan koji je u njima određen ili, ako taj dan nije određen, dvadesetog dana od njihove objave”.

tijela za normizaciju imaju pristup službenoj i autentičnoj verziji normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40.

Kao treće, kad je riječ o valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na članak 5. stavak 3. FCTC-a²⁸⁵, Sud ističe da se potonjom odredbom ne zabranjuje svako sudjelovanje duhanske industrije u uspostavi i provedbi propisa o nadzoru duhana, nego se samo sprečava da na politike stranaka te konvencije u pogledu nadzora duhana utječu interesi te industrije. Stoga se valjanost članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 ne može dovoditi u pitanje samo zbog sudjelovanja duhanske industrije u određivanju predmetnih normi pri ISO-u.

Kao četvrto, kad je riječ o valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na zahtjev visoke razine zaštite ljudskog zdravlja²⁸⁶ i članke 24. i 35. Povelje²⁸⁷, Sud naglašava da se na temelju ustaljene sudske prakse valjanost te odredbe Direktive 2014/40 ne može ocjenjivati s obzirom na istraživanja koja je sud koji je uputio zahtjev naveo u zahtjevu za prethodnu odluku. Naime, ta su istraživanja provedena nakon 3. travnja 2014., odnosno datuma donošenja te direktive.

Kao peto i posljednje, Sud pojašnjava koja svojstva mora imati metoda mjerenja emisija za cigarete kako bi se, u slučaju kada upućivanje na ISO norme iz članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 nema učinak prema pojedincima, provjerilo poštuju li se maksimalne razine emisije određene tom direktivom. Tako on smatra da ta metoda mora biti prikladna, s obzirom na znanstvene i tehničke napretke ili međunarodno dogovorene standarde, za mjerenje razina emisije koje se otpuštaju prilikom namjenske uporabe cigarete, i imati kao osnovu visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude. Točnost mjerenja ostvarenih tom metodom moraju provjeriti laboratoriji koje su odobrila i koje prate nadležna tijela država članica iz članka 4. stavka 2. Direktive 2014/40. Na nacionalnom je sudu da ocijeni jesu li metode koje se stvarno koriste za mjerenje razina emisije u skladu s Direktivom 2014/40, ne uzimajući u obzir njezin članak 4. stavak 1.

3. Motorna vozila²⁸⁸

Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), GSMB Invest (C-128/20, [EU:C:2022:570](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Uredba (EZ) br. 715/2007 – Homologacija motornih vozila – Članak 3. točka 10. – Članak 5. stavci 1. i 2. – Poremećajni uređaj – Motorna vozila – Dizelski motor – Emisije onečišćujućih tvari – Sustav za kontrolu emisije – Programska podrška ugrađena u upravljačko računalo motora – Ventil za povrat ispušnih plinova (ventil EGR) – Smanjenje emisija dušikova oksida (NOx) koje se ograničava ,temperaturnim okvirom’ – Zabrana upotrebe poremećajnih uređaja koji smanjuju učinkovitost sustava za kontrolu emisije – Članak 5. stavak 2. točka (a) – Iznimka od te zabrane“

²⁸⁵ Tom se odredbom propisuje da pri uspostavi i provedbi svojih zdravstvenih politika, koje se odnose na nadzor nad duhanom, stranke te konvencije djeluju kako bi ih zaštitile od interesa duhanske industrije, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

²⁸⁶ Propisano, među ostalim, člankom 114. stavkom 3. UFEU-a

²⁸⁷ Članak 24. Povelje odnosi se na prava djeteta. Članak 35. Povelje odnosi se pak na zdravstvenu zaštitu.

²⁸⁸ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 8. studenoga 2022., *Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozila)* (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)) Ta je presuda prikazana u dijelu III.1. „Pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje“.

Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Volkswagen (C-134/20, [EU:C:2022:571](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstva – Uredba (EZ) br. 715/2007 – Homologacija motornih vozila – Članak 3. točka 10. – Članak 5. stavci 1. i 2. – Poremećajni uređaj – Motorna vozila – Dizelski motor – Emisije onečišćujućih tvari – Sustav za kontrolu emisija – Programska podrška ugrađena u upravljačko računalo motora – Ventil za povrat ispušnih plinova (ventil EGR) – Smanjenje emisija dušikova oksida (NOx) koje se ograničava ,temperaturnim okvirom’ – Zabrana upotrebe poremećajnih uređaja koji smanjuju učinkovitost sustava za kontrolu emisija – Članak 5. stavak 2. točka (a) – Iznimka od te zabrane – Direktiva 1999/44/EZ – Prodaja robe široke potrošnje i jamstva za takvu robu – Članak 3. stavak 2. – Uređaj instaliran u sklopu popravka vozila”

Presuda od 14. srpnja 2022. (veliko vijeće), Porsche Inter Auto i Volkswagen (C-145/20, [EU:C:2022:572](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstva – Uredba (EZ) br. 715/2007 – Homologacija motornih vozila – Članak 5. stavak 2. – Poremećajni uređaj – Motorna vozila – Dizelski motor – Sustav za kontrolu emisije – Programska podrška ugrađena u upravljačko računalo motora – Ventil za povrat ispušnih plinova (ventil EGR) – Smanjenje emisija dušikova oksida (NOx) koje se ograničava ,temperaturnim okvirom’ – Zabrana upotrebe poremećajnih uređaja koji smanjuju učinkovitost sustava za kontrolu emisija – Članak 5. stavak 2. točka (a) – Iznimka od te zabrane – Zaštita potrošača – Direktiva 1999/44/EZ – Prodaja robe široke potrošnje i jamstva za takvu robu – Članak 2. stavak 2. točka (d) – Pojam ,roba koja pokazuje kakvoću i funkcionalnost kakve su uobičajene za robu iste vrste i koje potrošač može razumno očekivati s obzirom na prirodu robe’ – Motorno vozilo obuhvaćeno EZ homologacijom – Članak 3. stavak 6. – Pojam ,neznatna neusklađenost”

Cilj osiguravanja visoke razine zaštite okoliša u Europskoj uniji odražava se, među ostalim, donošenjem mjera kojima se ograničavaju emisije onečišćujućih tvari. U tom se smislu na motorna vozila primjenjuju sve stroži propisi, osobito nakon donošenja Uredbe br. 715/2007 o homologaciji tipa motornih vozila²⁸⁹. Tom se uredbom osobito nastoji znatno smanjiti emisije dušikova oksida (NOx) iz dizelskih vozila radi poboljšanja kakvoće zraka i zadovoljavanja graničnih vrijednosti za onečišćujuće tvari.

Ova tri predmeta odnose se na kupnju vozila opremljenih programskom podrškom ugrađenom u upravljačko računalo motora koja, izvan određenih temperaturnih uvjeta i iznad određene nadmorske visine, smanjuje učinkovitost sustava povrata ispušnih plinova (EGR), što dovodi do prekoračenja graničnih vrijednosti emisija NOx utvrđenih Uredbom br. 715/2007.

Naime, nakon ažuriranja programske podrške ugrađene u upravljačko računalo motora, kontrola onečišćenja isključuje se pri vanjskoj temperaturi nižoj od 15 Celzijevih stupnjeva i pri vanjskoj temperaturi višoj od 33 Celzijeva stupnja kao i na nadmorskoj visini prometovanja iznad 1000 metara. Povrat ispušnih plinova u potpunosti je učinkovit samo ako je vanjska temperatura između 15 i 33 Celzijeva stupnja (u daljnjem tekstu: temperaturni okvir).

Ta tri predmeta nastavljaju se na presudu od 17. prosinca 2020., CLCV i dr. (Poremećajni uređaj u dizelskom motoru) (u daljnjem tekstu: presuda CLCV)²⁹⁰, u kojoj je Sud prvi put tumačio pojam

²⁸⁹ 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.)

²⁹⁰ Presuda od 17. prosinca 2020., **CLCV i dr. (Poremećajni uređaj u dizelskom motoru)** (C-693/18, [EU:C:2020:1040](#))

„poremećajni uređaj”, u smislu Uredbe br. 715/2007²⁹¹ te je odredio u kojoj mjeri je takav uređaj nedopušten s obzirom na tu uredbu²⁹², kojom se predviđaju iznimke od zabrane upotrebe poremećajnog uređaja, među kojima je potreba zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i za sigurnim radom vozila.

U tom su kontekstu tri austrijska suda koja su uputila zahtjev pitala Sud je li programska podrška poput one o kojoj je riječ „poremećajni uređaj” u smislu Uredbe br. 715/2007. U slučaju potvrdnog odgovora, ti sudovi pitaju može li se ta programska podrška dopustiti na temelju iznimke od zabrane takvih uređaja koja se temelji na potrebi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i za sigurnim radom vozila. Naposljetku, u slučaju da navedeni uređaj nije dopušten, navedeni sudovi žele znati može li njegova upotreba dovesti do poništenja kupoprodaje zbog neusklađenosti vozila u odnosu na ugovor na temelju Direktive o prodaji robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu²⁹³.

Sud svojim trima presudama koje je donijelo veliko vijeće najprije presuđuje da programska podrška o kojoj je riječ smanjuje učinkovitost sustava kontrole emisije pri uobičajenom radu i upotrebi vozila i da stoga predstavlja „poremećajni uređaj” u smislu Uredbe br. 715/2007. Nadalje smatra da poremećajni uređaj koji ponajprije služi za očuvanje sastavnih dijelova poput ventila EGR, hladnjaka EGR i filtra dizelskih čestica nije obuhvaćen iznimkom od zabrane takvih uređaja. Zatim pojašnjava uvjete u kojima poremećajni uređaj može biti obuhvaćen iznimkom koja se temelji na potrebi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i za sigurnim radom vozila. Naposljetku, Sud navodi da vozilo opremljeno takvim uređajem nije u skladu s ugovorom o kupoprodaji u smislu Direktive o prodaji robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu, čak i ako tip vozila ima valjanu EZ homologaciju, i da se nedostatak koji ono sadržava ne može kvalificirati kao „neznatan”, što bi načelno isključivalo mogućnost da kupac uspije u tome da se utvrdi da je ugovor ništetan.

Ocjena Suda

Kao prvo, kako bi utvrdilo je li programska podrška o kojoj je riječ „poremećajni uređaj” u smislu Uredbe br. 715/2007, Sud tumači pojam „uobičajen[i] rad i upotreb[a]” vozila.

U tom pogledu utvrđuje da ne samo iz teksta odredbe Uredbe br. 715/2007 kojom se definira takav uređaj²⁹⁴, nego i iz konteksta u kojem se nalazi ta odredba, kao i iz cilja koji se želi postići tom uredbom, proizlazi da taj pojam upućuje na upotrebu vozila u uobičajenim uvjetima vožnje, odnosno ne samo na njegovu upotrebu u uvjetima predviđenima za homologacijsko ispitivanje, koje se primjenjuje u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku. Taj pojam stoga se odnosi na upotrebu tog vozila u stvarnim uvjetima vožnje kakvi su obično prisutni na području Unije. Sud u tom pogledu podsjeća na to da bi, kao što je presudio u presudi CLCV, uspostava uređaja koji omogućuje osiguranje poštovanja graničnih vrijednosti emisija predviđenih Uredbom br. 715/2007 samo tijekom faze homologacijskog ispitivanja, iako ta faza ispitivanja ne omogućuje reproduciranje uobičajenih

²⁹¹ U smislu članka 3. točke 10. Uredbe br. 715/2007. Tom se odredbom „poremećajni uređaj („defeat device”)” 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 emisije, pri čemu se smanjuje učinkovitost sustava za kontrolu emisije, u uvjetima koje je razumno očekivati da mogu nastupiti pri uobičajenom radu i upotrebi vozila”.

²⁹² Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

²⁹³ Direktiva 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 1999. o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu (SL 1999., L 171, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 22., str. 17. i ispravak SL 2017., L 153, str. 41., u daljnjem tekstu: Direktiva o prodaji robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu)

²⁹⁴ Članak 3. točka 10. Uredbe br. 715/2007

uvjeta upotrebe vozila, bila protivna obvezi osiguranja učinkovitog ograničenja emisija u takvim uvjetima upotrebe. Isto vrijedi i u pogledu uspostave uređaja kojim se to poštovanje omogućuje samo unutar temperaturnog okvira koji, iako pokriva uvjete u kojima se odvija faza homologacijskog ispitivanja, ne odgovara uobičajenim uvjetima vožnje.

U tim okolnostima Sud smatra da programska podrška poput one o kojoj je riječ, koja jamči poštovanje graničnih vrijednosti emisija predviđenih Uredbom br. 715/2007 samo kada je vanjska temperatura unutar temperaturnog okvira, smanjuje učinkovitost sustava za kontrolu emisije u uvjetima za koje se razumno može očekivati da će nastupiti pri uobičajenom radu i upotrebi vozila, u smislu Uredbe br. 715/2007. Ta programska podrška stoga predstavlja „poremećajni uređaj” u smislu te uredbe²⁹⁵.

Kao drugo, Sud ispituje može li uređaj poput onog o kojem je riječ biti obuhvaćen iznimkama od zabrane upotrebe poremećajnih uređaja u vezi s potrebom zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i za sigurnim radom vozila predviđenom Uredbom br. 715/2007²⁹⁶, s obzirom na to da taj uređaj doprinosi očuvanju sastavnih dijelova poput ventila EGR, hladnjaka EGR i filtra dizelskih čestica.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da su Uredbom br. 715/2007 predviđene iznimke od zabrane upotrebe poremećajnog uređaja, osobito kada je „potreba za uređajem opravdana radi zaštite motora od oštećenja ili od prometne nezgode i radi sigurnog djelovanja [rada] vozila”. Najprije, kad je riječ o pojmu „motor”, Sud naglašava da se u pravu Unije²⁹⁷ uspostavlja jasna razlika između, s jedne strane, motora na koji se odnosi ta iznimka i, s druge strane, parametara sustava za kontrolu onečišćenja, koji uključuju filtre čestica i EGR. Slijedom toga, ventil EGR, hladnjak EGR i filter dizelskih čestica čine različite sastavne dijelove motora. Nadalje, kad je riječ o pojmovima „prometna nezgoda” i „oštećenje”, Sud smatra da se onečišćenje i starenje motora ne mogu smatrati „prometnom nezgodom” ili „oštećenjem” u smislu Uredbe br. 715/2007²⁹⁸ s obzirom na to da su ti događaji u načelu predvidljivi i svojstveni uobičajenom radu vozila. Prema mišljenju Suda, samo se neposrednim rizicima od oštećenja ili nezgode na motoru koji stvaraju konkretnu opasnost prilikom vožnje vozilom može opravdati upotreba poremećajnog uređaja na temelju Uredbe br. 715/2007.

Uzimajući u obzir činjenicu da iznimku od zabrane upotrebe poremećajnih uređaja treba usko tumačiti, Sud smatra da „potreba” za takvim uređajem u smislu Uredbe br. 715/2007 postoji samo kad u trenutku EZ homologacije tipa za taj uređaj ili vozilo koje je njime opremljeno nijedno drugo tehničko rješenje ne omogućuje izbjegavanje neposrednih rizika za motor od oštećenja ili prometne nezgode zbog kojih nastaje konkretna opasnost prilikom vožnje vozila.

Slijedom toga, Sud je presudio da poremećajni uređaj koji jamči poštovanje graničnih vrijednosti emisija predviđenih Uredbom br. 715/2007 samo kada je vanjska temperatura unutar temperaturnog okvira ne može biti obuhvaćen iznimkom od zabrane upotrebe takvih uređaja, predviđenom tom uredbom, samo zato što taj uređaj doprinosi očuvanju sastavnih dijelova poput ventila EGR, hladnjaka EGR i filtra dizelskih čestica. Međutim, drukčije vrijedi ako se utvrdi da navedeni uređaj odgovara

²⁹⁵ Članak 3. točka 10. Uredbe br. 715/2007

²⁹⁶ Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

²⁹⁷ Uredba Komisije (EZ) br. 692/2008 od 18. srpnja 2008. o provedbi i izmjeni Uredbe br. 715/2007 (SL 2008., L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 133.), izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 566/2011 od 8. lipnja 2011. (SL 2011., L 158, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 32., str. 234.), Prilog I.

²⁹⁸ Članak 5. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 715/2007

isključivo potrebi izbjegavanja neposrednih rizika za motor od oštećenja ili prometne nezgode, do kojih je došlo zbog neispravnog rada jednog od tih sastavnih dijelova, koji su toliko ozbiljni da nastaje konkretna opasnost prilikom vožnje vozila opremljenog istim uređajem. U svakom slučaju, 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 ne može biti obuhvaćen iznimkom predviđenom Uredbom br. 715/2007.

Osim toga, Sud pojašnjava da okolnost da je poremećajni uređaj u smislu Uredbe br. 715/2007 ugrađen prilikom popravka²⁹⁹ nakon stavljanja vozila u upotrebu nije relevantna u svrhu ocjene je li upotreba tog uređaja zabranjena na temelju te uredbe³⁰⁰.

Kao treće i posljednje, Sud se bavi pitanjem može li upotreba zabranjene programske podrške dovesti do poništenja kupoprodaje zbog neusklađenosti vozila s ugovorom na temelju Direktive o prodaji robe široke potrošnje i jamstvima za takvu robu.

U tom pogledu Sud ističe, s jedne strane, da vozila koja ulaze u područje primjene Direktive 2007/46³⁰¹ moraju imati homologaciju tipa i, s druge strane, da se ta homologacija može dodijeliti samo ako predmetni tip vozila ispunjava zahtjeve iz odredbi Uredbe br. 715/2007, među ostalim, one koji se odnose na emisije onečišćujućih tvari. Usto, na temelju Direktive 2007/46³⁰², proizvođač u svojstvu imatelja EZ homologacije vozila dostavlja certifikat o sukladnosti za svako vozilo, neovisno je li ono potpuno, nepotpuno ili dovršeno, da je proizvedeno u skladu s homologiranim tipom vozila. Taj je certifikat obvezan za registraciju i prodaju ili početak upotrebe vozila³⁰³. Kad kupuje vozilo iz serije homologiranog tipa vozila, uz koje je stoga priložen certifikat o sukladnosti, potrošač može razumno očekivati da će se Uredba br. 715/2007 poštovati u pogledu tog vozila, čak i ako ne postoje posebne ugovorne odredbe.

Slijedom toga, Sud smatra da motorno vozilo, koje je obuhvaćeno područjem primjene Uredbe br. 715/2007, ne pokazuje „kakvoću kakva je uobičajena za robu iste vrste i koju potrošač može razumno očekivati” u smislu Direktive o prodaji robe široke potrošnje i jamstvima za takvu robu³⁰⁴, ako je to vozilo, iako ima valjanu EZ homologaciju i stoga se može koristiti u cestovnom prometu, opremljeno poremećajnim uređajem čija je upotreba zabranjena na temelju Uredbe br. 715/2007³⁰⁵.

Naposljetku, Sud pojašnjava da se neusklađenost koja uključuje to da u predmetnom vozilu postoji poremećajni uređaj čija je upotreba zabranjena na temelju Uredbe br. 715/2007 ne može kvalificirati

²⁹⁹ U smislu članka 3. stavka 2. Direktive 1999/44

³⁰⁰ Članak 5. stavak 2. Uredbe br. 715/2007

³⁰¹ 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 (Okvirna direktiva) (SL 2007., L 263, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1229/2012 od 10. prosinca 2012. (SL 2012., L 353, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 65., str. 164.)

³⁰² Na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 2007/46

³⁰³ U skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive 2007/46

³⁰⁴ Članak 2. stavak 2. točka (d) Direktive 1999/44

³⁰⁵ Članak 5. stavak 2. Uredbe br. 715/2007

kao „neznatna”³⁰⁶, čak i ako bi potrošač, pod pretpostavkom da je znao za postojanje i funkcioniranje tog uređaja, svedjedno kupio to vozilo.

4. Otkrivanje povlaštenih informacija u financijskom sektoru³⁰⁷

Presuda od 15. ožujka 2022. (veliko vijeće), Autorité des marchés financiers (C-302/20, [EU:C:2022:190](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Jedinstveno tržište za financijske usluge – Zloupotreba tržišta – Direktive 2003/6/EZ i 2003/124/EZ – ‚Povlaštena informacija’ – Pojam – Informacija ‚precizne naravi’ – Informacija o skorašnjoj objavi novinskog članka kojim se prenosi glasina na tržištu koja se odnosi na izdavatelja financijskih instrumenata – Nezakonitost otkrivanja povlaštene informacije – Iznimke – Uredba (EU) br. 596/2014 – Članak 10. – Otkrivanje povlaštene informacije u okviru uobičajenog obavljanja profesije – Članak 21. – Otkrivanje povlaštene informacije za potrebe novinarstva – Sloboda tiska i sloboda izražavanja – Novinarovo otkrivanje uobičajenom izvoru informacija o skorašnjoj objavi novinskog članka”

Osoba A tijekom više je godina obavljala zanimanje novinara u različitim britanskim dnevnim novinama. U okviru svojeg rada pisala je članke kojima su se prenosile glasine na tržištu, od kojih su se dva konkretno odnosila na vrijednosne papire koji su uvršteni radi trgovanja u Euronext, a koji su objavljeni na internetskoj stranici dnevnih novina Daily Mail.

Tako se u njezinu prvom članku navodi moguća ponuda za preuzimanje od strane društva LVMH za vrijednosne papire društva Hermès. Dan nakon te objave cijena tih vrijednosnih papira povećala se tijekom burzovnog dana. Njezin drugi članak navodio je da bi, prema njezinu mišljenju, vrijednosni papiri društva Maurel & Prom mogli biti predmet ponude za preuzimanje. Dan nakon objave tog članka uslijedilo je znatno povećanje cijena tih dionica pred kraj trgovinskog dana.

U okviru istrage koju je provelo Nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (AMF) (Francuska) otkriveno je da su, malo prije objave dvaju spornih članaka, britanski rezidenti dali naloge za kupnju vrijednosnih papira društava Hermès i Maurel & Prom te su nakon objave navedenih članaka prodali svoje dionice. Povjerenstvo za sankcije AMF-a prigovorilo je osobi A da je dvjema osobama dala povlaštenu informaciju o skorašnjoj objavi dvaju članaka kojima se prenose glasine na tržištu o ponudama za preuzimanje vrijednosnih papira gore navedenih društava te joj je izreklo novčanu kaznu u iznosu od 40 000 eura.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud odlučuje o pojmu „povlaštene informacije” u smislu direktiva o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem³⁰⁸ u pogledu informacije koja se odnosi na skorašnju objavu novinskog članka kojim se prenosi glasina na tržištu koja se odnosi na izdavatelja financijskih instrumenata, osobito kad je riječ o zahtjevu preciznosti koji

³⁰⁶ Na temelju članka 3. stavka 6. Direktive 1999/44

³⁰⁷ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 20. rujna 2022., **VD i SR** (C-339/20 i C-397/20, [EU:C:2022:703](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.4.b. „Obrada osobnih podataka u financijskom sektoru”.

³⁰⁸ Direktiva 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zloupotrebi tržišta) (SL 2003., L 96, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 3., str. 74.), članak 1. točka 1.; Direktiva Komisije 2003/124/EZ od 22. prosinca 2003. o provedbi Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu definicije i javnog objavljivanja povlaštenih informacija i definicije manipuliranja tržištem (SL 2003., L 339, str. 70.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 17.), članak 1. stavak 1.

se zahtijeva za kvalifikaciju povlaštene informacije. Sud navodi i uvjete pod kojima se može smatrati da je novinar jednom od svojih uobičajenih izvora informacija takvu informaciju otkrio zakonito za potrebe novinarstva u smislu Uredbe o zlouporabi tržišta³⁰⁹.

Ocjena Suda

Najprije, kad je riječ o zahtjevu preciznosti koji je nužan kako bi se informacija mogla kvalificirati kao povlaštena informacija, Sud ističe da se smatra da je informacija precizne naravi ako iz ispitivanja koje se provodi od slučaja do slučaja proizlazi da se u njoj, među ostalim, spominje događaj za koji se razumno može očekivati da će se dogoditi i ako je dovoljno precizna da bi se donio zaključak o mogućem učinku tog događaja na cijene financijskih instrumenata o kojima je riječ. Osim toga, to se obilježje načelno ne može isključiti samo zbog činjenice da neka informacija ulazi u kategoriju posebnih informacija kao što su informacije koje se odnose na skorašnju objavu članka koji se odnosi na glasinu na tržištu. U tom pogledu, s obzirom na to da je glasina obilježena stupnjem neizvjesnosti, valja uzeti u obzir stupanj preciznosti sadržaja navedene glasine kao i pouzdanost izvora koji je prenosi. Isto tako, opća poznatost novinara koji je potpisao novinske članke i novinske kuće koja je objavila te članke može se smatrati odlučujućom, ovisno o okolnostima slučaja, ako ti elementi omogućuju ocijeniti vjerodostojnost navedenih glasina.

Stoga informacija koja se odnosi na skorašnju objavu novinskog članka koji prenosi glasinu na tržištu o izdavatelju financijskih instrumenata može biti informacija „precizne naravi”. Spominjanje cijene u tom članku po kojoj bi se kupili vrijednosni papiri tog izdavatelja, u okviru moguće ponude za preuzimanje kao i identitet novinara koji je potpisao navedeni članak te novinskog tijela koje ga je objavilo relevantni su za ocjenu tog obilježja, pod uvjetom da su ti elementi bili priopćeni prije te objave. Kad je riječ o stvarnom utjecaju te objave na cijene vrijednosnih papira na koje se ona odnosi, iako može činiti dokaz *ex post* o tome da je navedena informacija precizna, on sam po sebi ne može biti dovoljan da se, u nedostatku drugih elemenata koji su bili poznati ili otkriveni prije navedene objave, utvrdi takva precizna narav.

Nadalje, kad je riječ o činjenici da je novinar otkrio povlaštenu informaciju jednom od svojih uobičajenih izvora informacija, Sud ističe da se izraz „za potrebe novinarstva”³¹⁰ ne odnosi samo na otkrivanje informacija objavom informacija nego i onih koje su dio postupka koji dovodi do takve objave. Kako bi se uzela u obzir važnost koju u demokratskom društvu imaju sloboda tiska i sloboda izražavanja, propisane člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), te pojmove treba tumačiti široko. Stoga otkrivanje u okviru novinarovih pripremnih istražnih radnji za objavu može činiti otkrivanje informacija za potrebe novinarstva.

Stoga kada novinar otkrije jednom od svojih uobičajenih izvora informacija informaciju o skorašnjoj objavi novinskog članka sa svojim potpisom kojim prenosi glasine na tržištu, to je učinio „za potrebe novinarstva” ako je to otkrivanje potrebno kako bi mu omogućilo uspješno obavljanje novinarske djelatnosti, koja uključuje pripreme istražne radnje za objave.

Naposljetku, Sud naglašava da odredba Uredbe o zlouporabi tržišta u vezi s otkrivanjem ili širenjem informacija u medijima³¹¹ nije autonomna osnova koja odstupa od odredbe te uredbe o nezakonitom

³⁰⁹ Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ (SL 2014., L 173, str. 1. i ispravak SL 2016., L 287, str. 320.)

³¹⁰ Članak 21. Uredbe br. 596/2014

³¹¹ Članak 21. Uredbe br. 596/2014

otkrivanju povlaštenih informacija³¹² kako bi se utvrdila zakonitost ili nezakonitost otkrivanja povlaštenih informacija za potrebe novinarstva. Iznimka od zabrane priopćavanja takvih informacija predviđena potonjom odredbom mora se, međutim, tumačiti na način da se očuva koristan učinak prve odredbe, s obzirom na njezinu svrhu, odnosno poštovanje slobode tiska i slobode izražavanja u drugim medijima, koje su osobito zajamčene člankom 11. Povelje. Stoga je novinar zakonito otkrio povlaštenu informaciju ako se to smatra nužnim za obavljanje njegova zanimanja i ako se time poštuje načelo proporcionalnosti. Ocjena nužnosti i proporcionalnosti takvog otkrivanja mora biti u skladu sa zahtjevima koje propisuje Povelja³¹³.

Stoga, kao prvo, kad je riječ o zahtjevu prema kojem takvo otkrivanje mora biti potrebno za obavljanje novinarske aktivnosti, valja ispitati je li to otkrivanje prelazilo ono što je nužno za provjeru informacija sadržanih u spornoj objavi. Konkretno, kad je riječ o provjeri informacije koja se odnosi na glasinu na tržištu, važno je ispitati je li bilo potrebno da novinar trećoj osobi otkrije, osim sadržaja predmetne glasine, određenu informaciju koja se odnosi na skorašnju objavu članka kojim se prenosi ta glasina.

Kao drugo, kako bi se odredilo je li takvo otkrivanje proporcionalno, valja imati na umu potencijalno odvrćajući učinak zabrane takvog otkrivanja za obavljanje novinarske djelatnosti, uključujući pripremne istražne radnje, kao i provjeriti je li time što je otkrio predmetnu informaciju novinar djelovao uz poštovanje pravila i kodeksa koji uređuju njegovu profesiju³¹⁴. Nadalje, treba uzeti u obzir nepovoljne učinke otkrivanja predmetnih povlaštenih informacija za integritet financijskih tržišta. Konkretno, s obzirom na to da su transakcije na temelju povlaštenih informacija izvršene nakon tog otkrivanja, one mogu dovesti do financijskih gubitaka kod drugih ulagatelja i, srednjoročno, do gubitka povjerenja na financijskim tržištima.

Iz toga slijedi da otkrivanje povlaštenih informacija ugrožava ne samo privatne interese određenih ulagača, nego i, općenito, javni interes koji uključuje osiguravanje potpune i primjerene tržišne transparentnosti, kako bi se zaštitio integritet i osiguralo povjerenje svih ulagača. Stoga je također na sudu koji je uputio zahtjev da uzme u obzir činjenicu da se javni interes koji je mogao biti ostvaren takvim otkrivanjem protivi ne samo privatnim interesima nego i interesu iste prirode.

³¹² Članak 10. Uredbe br. 596/2014

³¹³ Članak 52. stavak 1. Povelje

³¹⁴ Članak 21. Uredbe br. 596/2014

5. Administrativna suradnja u području oporezivanja

Presuda od 8. prosinca 2022. (veliko vijeće), Orde van Vlaamse Balies i dr.
(C-694/20, [EU:C:2022:963](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Administrativna suradnja u području oporezivanja – Obvezna automatska razmjena informacija u odnosu na prekogranične aranžmane o kojima se izvješćuje – Direktiva 2011/16/EU, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/822 – Članak 8.ab stavak 5. – Valjanost – Odvjetnikova profesionalna tajna – Oslobođenje od obveze izvješćivanja u korist odvjetnika posrednika koji je obvezan čuvati profesionalnu tajnu – Obveza tog odvjetnika posrednika da svakog drugog posrednika koji nije njegova stranka obavijesti o njegovim obvezama izvješćivanja – Članci 7. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”

U pogledu administrativne suradnje nacionalnih poreznih tijela država članica izmjenom Direktive 2011/16³¹⁵ Direktivom 2018/822 uvedena je obveza izvješćivanja nadležnim tijelima, koju imaju posrednici koji sudjeluju u prekograničnim aranžmanima potencijalno agresivnog poreznog planiranja³¹⁶. Tako tu obvezu izvješćivanja imaju svi koji sudjeluju u osmišljavanju, stavljanju na tržište, organiziranju ili upravljanju provedbom tih aranžmana te svi pružaju pomoć ili savjet u odnosu na njih, a ako te osobe ne postoje, na samog poreznog obveznika.

U skladu s drugom odredbom izmijenjene Direktive 2011/16³¹⁷, svaka država članica može poduzeti mjere koje su potrebne kako bi posrednicima koji su obvezni čuvati profesionalnu tajnu, a sudjeluju u tim aranžmanima dodijelila pravo da budu oslobođeni od obveze izvješćivanja ako je to izvješćivanje u suprotnosti s navedenom profesionalnom tajnom koja se primjenjuje na temelju nacionalnog prava. U takvom slučaju, država članica o kojoj je riječ osigurava da ti posrednici budu obvezni bez odgode obavijestiti sve druge posrednike ili, ako takvih posrednika nema, relevantnog poreznog obveznika, o njihovim obvezama izvješćivanja. Međutim, posrednici koji su obvezni čuvati profesionalnu tajnu mogu biti oslobođeni od obveze izvješćivanja samo kad posluju unutar ograničenja mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva kojim se uređuje njihova djelatnost.

Kako bi se ispunili zahtjevi uvedeni Direktivom 2018/822 i osiguralo da profesionalna tajna ne onemogućiti potrebna izvješćivanja, odredbe flamanskog propisa o administrativnoj suradnji u području oporezivanja kojima se prenosi navedena direktiva osobito predviđaju da posrednik, kada je obvezan čuvati profesionalnu tajnu, mora obavijestiti drugog posrednika ili druge posrednike u pisanom obliku i uz obrazloženje da ne može ispuniti obvezu izvješćivanja, čime se ta obveza automatski prenosi na drugog posrednika ili posrednike.

Orde van Vlaamse Balies (udruga flamanskih odvjetničkih komora), Belgian Association of Tax Lawyers³¹⁸ te tri odvjetnika osporavaju tu obvezu izvješćivanja naloženu odvjetniku koji djeluje u

³¹⁵ Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL 2011., L 64, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9. svezak 1., str. 363.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća (EU) 2018/822 od 25. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja u odnosu na prekogranične aranžmane o kojima se izvješćuje (SL 2018., L 139, str. 1. i ispravak SL 2019., L 31, str. 108.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Direktiva 2011/16)

³¹⁶ Članak 8.ab stavak 1. izmijenjene Direktive 2011/16, kako je umetnut Direktivom 2018/822

³¹⁷ Članak 8.ab stavak 5. izmijenjene Direktive 2011/16, kako je umetnut Direktivom 2018/822

³¹⁸ Profesionalna odvjetnička udruga

svojstvu posrednika. Naime, nije moguće ispuniti tu obvezu obavješćivanja, a da se pritom ne povrijedi profesionalna tajna koju su odvjetnici dužni čuvati. Usto, navedena obveza obavješćivanja nije nužna, s obzirom na to da stranka, neovisno o tome je li angažirala odvjetnika ili nije, može sama obavijestiti druge posrednike i od njih zahtijevati da ispune svoju obvezu izvješćivanja. Stoga su tužitelji podnijeli tužbe Grondwettelijk Hofu (Ustavni sud, Belgija), kojima su zahtijevali odgodu primjene odredbi nacionalnog prava o kojima je riječ te njihovo potpuno ili djelomično poništenje.

Sud koji je uputio zahtjev pita Sud je li valjana odredba izmijenjene Direktive 2011/16³¹⁹ koja se odnosi na obvezu izvješćivanja.

Svojom presudom Sud, koji odlučuje u velikom vijeću, presuđuje da ta odredba nije valjana s obzirom na članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima³²⁰, s obzirom na to da primjena te odredbe od strane država članica dovodi to toga da odvjetnik koji djeluje u svojstvu posrednika, kada je oslobođen obveze izvješćivanja zbog profesionalne tajne koju je obavezan čuvati, mora bez odgode obavijestiti svakog drugog posrednika koji nije njegova stranka o obvezama izvješćivanja koje ima na temelju te odredbe.

Ocjena Suda

Sud uvodno pojašnjava da se pitanje odnosi na valjanosti, s obzirom na članke 7. i 47. Povelje, obveze obavješćivanja predviđene izmijenjenom Direktivom 2011/16 samo kad odvjetnik koji djeluje u svojstvu posrednika mora obavijestiti drugog posrednika koji nije njegova stranka. Naime, kada odvjetnik posrednik obavijesti svoju stranku, neovisno o tome je li ta stranka drugi posrednik ili relevantni porezni obveznik, to obavješćivanje ne može dovesti u pitanje poštovanje prava i sloboda o kojima je riječ, zajamčenih Poveljom.

Kako bi provjerio valjanost obveze obavješćivanja, Sud tumači članak 7. Povelje s obzirom na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na odgovarajuću odredbu, odnosno članak 8. Europske konvencije o ljudskim pravima³²¹. U skladu s tom sudskom praksom, potonji članak štiti povjerljivost svake prepiske između pojedinaca i dodjeljuje pojačanu zaštitu komuniciranju između odvjetnika i njihovih stranaka. Sud iz toga zaključuje da članak 7. Povelje ne jamči samo djelatnost obrane, nego i tajnost pravnog savjetovanja, i to kako s obzirom na njegov sadržaj tako i s obzirom na njegovo postojanje. Stoga, izuzev u izvanrednim situacijama, osobe koje se savjetuju s odvjetnikom moraju legitimno moći imati povjerenja u činjenicu da njihov odvjetnik nikome neće otkriti da su se savjetovale s njim, osim ako mu one to ne dopuste.

Ta zaštita dodijeljena profesionalnoj tajni odvjetnikâ opravdava se njihovom temeljnom zadaćom u demokratskom društvu, odnosno obranom osoba. Ta zadaća podrazumijeva zahtjev da se svaka osoba mora moći slobodno obratiti svojem odvjetniku kako bi neovisno dobila pravna mišljenja računajući istodobno na njegovu lojalnost.

Obveza, izričito predviđena izmijenjenom Direktivom 2011/16, u pogledu odvjetnika posrednika kada je on oslobođen obveze izvješćivanja da bez odgode obavijesti druge posrednike koji nisu njegove stranke o njihovim obvezama izvješćivanja nužno podrazumijeva da ti drugi posrednici saznaju za identitet odvjetnika posrednika koji obavješćuje, za njegovu ocjenu u skladu s kojom se mora izvijestiti o aranžmanu o kojem je riječ i činjenicu da se s njime savjetovalo o tom pitanju. Sud utvrđuje da to

³¹⁹ Članak 8.ab stavak 5. izmijenjene Direktive 2011/16

³²⁰ U daljnjem tekstu: Povelja

³²¹ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

podrazumijeva zadiranje u pravo na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njihovih stranaka, zajamčeno člankom 7. Povelje. Usto, ta obveza obavješćivanja neizravno dovodi do još jednog zadiranja u to isto pravo, koje proizlazi iz otkrivanja, od strane tako obaviještenih trećih posrednika, poreznoj upravi identiteta odvjetnika posrednika i činjenice da se s njime savjetovalo.

Kad je riječ o eventualnom opravdanju tih zadiranja, Sud podsjeća na to da pravo na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njihovih klijenata može biti ograničeno samo ako su ograničenja predviđena zakonom, poštuju bitan sadržaj tih prava te su, uz poštovanje načela proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

U predmetnom slučaju Sud utvrđuje da su poštovani kako načelo zakonitosti tako i bitan sadržaj prava na poštovanje komuniciranja između odvjetnikâ i njihovih stranaka.

Kad je riječ o proporcionalnosti zadiranja, Sud podsjeća na to da je izmjena unesena 2018. u Direktivu 2011/16 dio međunarodne porezne suradnje, čiji je cilj doprinijeti sprečavanju opasnosti od izbjegavanja plaćanja poreza i njegove utaje, što su ciljevi od općeg interesa koje priznaje Unija.

Međutim, čak i da je obveza obavješćivanja koju ima odvjetnik koji je obvezan čuvati profesionalnu tajnu zaista prikladna da doprinese borbi protiv agresivnog poreznog planiranja i sprečavanju opasnosti od izbjegavanja plaćanja poreza i njegove utaje, nju se ipak ne može smatrati nužnom za ostvarivanje tih ciljeva, a osobito za osiguranje toga da informacije o prekograničnim aranžmanima budu priopćene nadležnim tijelima. Naime, svi su posrednici u načelu dužni navedene informacije podnijeti tim tijelima. Nijedan posrednik ne može isticati da nije znao za obveze izvješćivanja, jasno navedene u direktivi, koje se na njega izravno i osobno odnose.

Usto, budući da je svaki posrednik oslobođen obveze izvješćivanja samo ako može dokazati da ju je već ispunio drugi posrednik, nema bojazni da se posrednici bez provjere pouzdaju u to da će odvjetnik posrednik provesti potrebno izvješćivanje. Nadalje, time što je izričito predvidjela da profesionalna tajna može dovesti do izuzeća od obveze izvješćivanja, Direktiva je odvjetnika posrednika učinila osobom od koje drugi posrednici ne mogu *a priori* očekivati nikakvu inicijativu koja ih može osloboditi od njihovih obveza izvješćivanja.

Kad je riječ o otkrivanju poreznoj upravi, od strane obaviještenih trećih posrednika, identiteta odvjetnika posrednika i činjenice da se s njime savjetovalo, ni to otkrivanje nije strogo nužno radi postizanja ciljeva direktive. Naime, obveza izvješćivanja koju imaju drugi posrednici koji nisu obvezni čuvati profesionalnu tajnu a, ako takvih nema, takva obveza relevantnog poreznog obveznika, u načelu osigurava da porezna uprava bude obaviještena. Usto, porezna uprava može, nakon što primi takvu informaciju zahtijevati dodatne informacije o aranžmanu izravno od relevantnog poreznog obveznika, koji će se onda moći obratiti svojem odvjetniku kako bi mu on pomogao ili izvršiti nadzor porezne situacije tog poreznog obveznika.

Stoga Sud presuđuje da obveza obavješćivanja predviđena Direktivom 2011/16 povređuje pravo na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njegove stranke, zajamčeno člankom 7. Povelje jer se njome previđa da je odvjetnik posrednik, koji je obvezan čuvati profesionalnu tajnu, dužan sve druge posrednike koji nisu njegova stranka obavijestiti o njihovim obvezama izvješćivanja.

Osim toga, Sud odbacuje primjenjivost članka 47. Povelje u predmetnom slučaju, s obzirom na to da on pretpostavlja postojanje poveznice sa sudskim postupkom. Međutim, takve poveznice nema u predmetnom slučaju, s obzirom na to da obveza obavješćivanja nastaje u ranoj fazi, najkasnije kada je prekogranični aranžman o kojem se izvješćuje dovršen i spreman za provedbu, pa stoga izvan okvira sudskog postupka ili okvira njegove pripreme. Stoga, obveza obavješćivanja koja, u pogledu odvjetnika posrednika koji je dužan čuvati profesionalnu tajnu, nadomješta obvezu izvješćivanja ne podrazumijeva zadiranje u pravo na pošteno suđenje, zajamčeno člankom 47. Povelje.

XIV. Ekonomska i monetarna politika

Presuda od 13. rujna 2022., Banka Slovenije (C-45/21, [EU:C:2022:670](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Europski sustav središnjih banaka – Nacionalna središnja banka – Direktiva 2001/24/EZ – Restrukturiranje i likvidacija kreditnih institucija – Naknada štete nastale donošenjem mjera restrukturiranja – Članak 123. UFEU-a i članak 21.1. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke – Zabrana monetarnog financiranja država članica europodručja – Članak 130. UFEU-a i članak 7. tog protokola – Neovisnost – Otkrivanje povjerljivih informacija”

Nakon svjetske financijske krize nacionalnim zakonodavnim odredbama odobrilo se Banci Slovenije (Središnja banka Slovenije) da obriše određene financijske instrumente kada njihovo zadržavanje stvara rizik od otvaranja stečaja nad kreditnom institucijom i prijeti financijskom sustavu u cjelini³²². Nakon toga, zakonom su uspostavljena dva različita i alternativna sustava odgovornosti te središnje banke za štetu prouzročenu bivšim imateljima izbrisanih financijskih instrumenata.

S jedne strane, ta se odgovornost može uspostaviti ako se utvrdi da brisanje financijskog instrumenta nije nužna mjera ili da je povrijeđeno načelo prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti u nepovoljnijem položaju nego što bi bio u slučaju stečaja. Međutim, Središnja banka Slovenije može se osloboditi svoje odgovornosti tako da dokaže da su ona ili osobe koje je ovlastila da djeluju u njezino ime postupile s potrebnom dužnom pažnjom. S druge strane, fizičke osobe imatelji izbrisanih financijskih instrumenata čiji su godišnji prihodi niži od određenog praga mogu od te središnje banke primiti plaćanje naknade na paušalnoj osnovi.

Zakonom je predviđeno da se troškovi koji proizlaze iz primjene tih sustava odgovornosti financiraju najprije iz posebnih rezervi u koje se raspodjeljuje dobit koju je Središnja banka Slovenije ostvarila od 1. siječnja 2019., a zatim iz njezinih općih rezervi do 50 % tih rezervi i naposljetku zajmom od slovenskih tijela.

Središnja banka Slovenije podnijela je Ustavnom sodišću (Ustavni sud, Slovenija) zahtjev za ocjenu ustavnosti tog zakona u kojem je istaknula, među ostalim, neusklađenost sustava odgovornosti koji su njime uspostavljeni s pravom Unije. U tom je kontekstu taj sud odlučio pitati Sud, među ostalim, o usklađenosti tih sustava s dvama temeljnim načelima koja uređuju djelovanje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB), odnosno zabranom monetarnog financiranja³²³ i načelom neovisnosti središnjih banaka³²⁴.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud je presudio da se zabrani monetarnog financiranja ne protivi sustav odgovornosti povezan s time da središnja banka ne poštuje pravila kojima se uređuje izvršavanje funkcije koja joj je dodijeljena na temelju nacionalnog prava, pod

³²² Riječ je o mjerama restrukturiranja u smislu Direktive 2001/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. travnja 2001. o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija (SL 2001., L 125, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 14.). Sud je već u dva navrata odlučivao u kontekstu tih slovenskih mjera restrukturiranja i njihove provedbe, ali o pitanjima koja su vrlo različita od onih o kojima je riječ u ovom predmetu (presude od 19. srpnja 2016., *Kotnik i dr.* (C-526/14, [EU:C:2016:570](#)) i od 17. prosinca 2020., *Komisija/Slovenija (Arhive ESB-a)* (C-316/19, [EU:C:2020:1030](#))).

³²³ Navedene u članku 123. UFEU-a i članku 21. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: Protokol o ESSB-u i ESB-u).

³²⁴ Koje proizlazi iz članka 130. UFEU-a i članka 7. Protokola o ESSB-u i ESB-u.

uvjetom da se ta središnja banka smatra odgovornom samo ako su ona sama ili osobe koje je ovlastila da djeluju u njezino ime počinile- tešku povredu svoje obveze dužne pažnje. Suprotno tomu, toj se zabrani protivi sustav u kojem se odgovornost središnje banke uspostavlja zbog samog brisanja financijskih instrumenata. Osim toga, načelu neovisnosti protivi se sustav odgovornosti koji može podrazumijevati da se nacionalna središnja banka smatra odgovornom u iznosu koji može utjecati na njezinu sposobnost da učinkovito obavlja svoje zadaće i koji se financira na prethodno navedene načine.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud ispituje usklađenost sustava odgovornosti poput onih na koje se odnosi zahtjev za prethodnu odluku sa zabranom monetarnog financiranja. U tom pogledu najprije utvrđuje da provedba mjera restrukturiranja kreditnih institucija, u smislu Direktive 2001/24, nije općenito ESSB-ova zadaća ili konkretnije nacionalnih središnjih banaka. S obzirom na navedeno, ESSB u pravu Unije predstavlja originalnu pravnu konstrukciju koja povezuje i navodi na usku suradnju nacionalne institucije, odnosno nacionalne središnje banke, i instituciju Unije, odnosno Europsku središnju banku. U tom vrlo integriranom sustavu, u kojem su one ujedno nacionalna tijela i tijela koja djeluju u okviru ESSB-a, nacionalne središnje banke mogu obavljati druge funkcije poput onih koje su navedene u Protokolu o ESSB-u i ESB-u³²⁵. Takve funkcije, međutim, one izvršavaju na vlastitu odgovornost, a konkretni načini uspostavljanja te odgovornosti određuju se u skladu s nacionalnim pravom. Stoga je na dotičnoj državi članici da definira uvjete pod kojima može doći do uspostave odgovornosti njezine središnje banke zbog toga što je provela mjere restrukturiranja u smislu Direktive 2001/24 u slučaju da je ta središnja banka imenovana tijelom nadležnim za provedbu takve mjere. Međutim, prilikom izvršavanja te nadležnosti države članice dužne su poštovati obveze koje proizlaze iz prava Unije.

U tom pogledu, pravom Unije zabranjuje se nacionalnim središnjim bankama svako financiranje obveza javnog sektora prema trećim osobama.

Stoga se za nastanak odgovornosti nacionalne središnje banke, ako ona nije poštovala pravila kojima se uređuje izvršavanje funkcije koja joj je dodijeljena nacionalnim pravom, u načelu ne može smatrati da podrazumijeva financiranje obveza javnog sektora prema trećim osobama. Naime, u tom je slučaju naknada štete oštećenim trećim osobama posljedica djelovanja te središnje banke, a ne preuzimanja već postojeće obveze prema trećim osobama koju imaju druga javna tijela. Osim toga, takvo financiranje obično ne proizlazi izravno iz mjera koje su donijela ta druga javnopravna tijela i stoga se, u načelu, njime ne dopušta potonjima da stvaraju izdatke i time izbjegnu poticaj da se pridržavaju zdrave fiskalne politike³²⁶. Međutim, s obzirom na visok stupanj složenosti i hitnosti koji obilježava provedbu mjera restrukturiranja u smislu Direktive 2001/24, takav se sustav odgovornosti ne može primijeniti a da se pritom ne zahtijeva da je povreda obveze dužne pažnje koja se stavlja na teret središnjoj banci teška.

S druge strane, sustav odgovornosti koji se primjenjuje samo zbog toga što je nacionalna središnja banka izvršavala funkciju koja joj je dodijeljena nacionalnim pravom, čak i u slučaju da je u potpunosti poštovala pravila koja su joj naložena, podrazumijeva financiranje obveze javnog sektora prema trećim osobama. Naime, iako nacionalni zakonodavac može jamčiti naknadu štete za neizbježne posljedice odluka koje donosi njegova središnja banka u skladu s izborima koje donosi taj zakonodavac, valja primijetiti da on na taj način uvodi obvezu plaćanja koja proizlazi izravno iz njegovih političkih odluka, a ne iz načina na koji središnja banka izvršava svoje funkcije. Stoga treba smatrati da je isplata takve naknade iz vlastitih sredstava središnje banke navođenje te banke da,

³²⁵ U skladu s člankom 14.4. Protokola o ESSB-u i ESB-u

³²⁶ Suprotno cilju članka 123. stavka 1. UFEU-a

umjesto drugih javnopravnih tijela, preuzme financiranje obveza koje prema nacionalnom zakonodavstvu opterećuju javni sektor, što je protivno pravu Unije.

Kao drugo, Sud pojašnjava doseg načela neovisnosti nacionalnih središnjih banaka u slučaju uspostave njihove odgovornosti u iznosu koji može utjecati na njihovu sposobnost da učinkovito obavljaju svoje zadaće. Točno je da uspostava sustava odgovornosti u okviru izvršavanja funkcije koja im je dodijeljena nacionalnim pravom nije sama po sebi nespojiva s neovisnošću središnjih banaka. Međutim, nacionalna pravila uspostavljena u tu svrhu ne mogu dotičnu središnju banku dovesti u situaciju koja na bilo koji način ugrožava njezinu sposobnost neovisnog izvršavanja zadaća ESSB-a.

Radi sudjelovanja u jednom od temeljnih zadaća ESSB-a, odnosno provedbi monetarne politike Unije, nužno je da nacionalne središnje banke osnuju rezerve. U tom kontekstu, povlačenje sredstava iz općih rezervi nacionalne središnje banke u iznosu koji može utjecati na njezinu sposobnost da učinkovito obavlja svoje zadaće u okviru ESSB-a, zajedno s nemogućnošću da te rezerve samostalno ponovno formira zbog sustavne raspodjele njezine cjelokupne dobiti za naknadu štete koju je uzrokovala, može tu središnju banku staviti u položaj ovisnosti u odnosu na politička tijela, protivno pravu Unije. To osobito vrijedi kad nacionalna središnja banka ima zakonsku obvezu ugovoriti zajam kod drugih tijela javne vlasti države članice kojoj pripada ako su iscrpljeni izvori financiranja povezani s rezervama.

Budući da zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ima upravo ta obilježja, njime se središnju banku potencijalno izlaže političkim pritiscima, dok se člankom 130. UFEU-a i člankom 7. Protokola o ESSB-u i ESB-u, naprotiv, ESSB nastoji zaštititi od svih političkih pritisaka kako bi mogao učinkovito ostvarivati ciljeve povjerenih mu zadaća, zahvaljujući neovisnosti u izvršavanju specifičnih ovlasti kojima u tu svrhu raspolaze na temelju primarnog prava.

1. Organizacija radnog vremena

Presuda od 24. veljače 2022., Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto” (C-262/20, [EU:C:2022:117](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Organizacija radnog vremena – Direktiva 2003/88/EZ – Članak 8. – Članak 12. točka (a) – Članci 20. i 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Smanjenje uobičajenog trajanja noćnog rada u odnosu na dnevni rad – Radnici u javnom i privatnom sektoru – Jednako postupanje”

Osoba VB, službenik vatrogasne postrojbe Glavne uprave za zaštitu od požara i civilnu zaštitu u okviru bugarskog Ministarstva unutarnjih poslova, tijekom više godina obavljala je noćni rad. Budući da je smatrala da ima pravo na vrednovanje sati noćnog rada na način da bi sedam sati noćnog rada bilo jednako osam sati dnevnog rada, osoba VB svojem poslodavcu podnijela je zahtjev za isplatu naknade za prekovremeni rad.

Njezin je zahtjev odbijen uz obrazloženje da nijedna odredba koja je na snazi za službenike Ministarstva unutarnjih poslova ne predviđa pretvaranje sati noćnog rada u sate dnevnog rada. Naime, uobičajeno trajanje noćnog rada od sedam sati u tjednu od pet radnih dana, predviđeno bugarskim Zakonikom o radu za radnike u privatnom sektoru, ne primjenjuje se na navedene službenike. U Zakonu o Ministarstvu unutarnjih poslova definira se samo vrijeme noćnog rada i isključivo navodi da radno vrijeme navedenih službenika ne smije u prosjeku biti dulje od osam sati u razdoblju od dvadeset i četiri sata, pri čemu se, međutim, ne navodi uobičajeno i najdulje trajanje noćnog rada. Osoba VB osporavala je navedeno odbijanje pred Rajonenim sadom Lukovit (Općinski sud u Lukovitu, Bugarska).

Nakon što mu je taj sud, koji smatra da uobičajeno trajanje noćnog rada službenika Ministarstva unutarnjih poslova treba biti sedam sati, kako se prema njima ne bi postupalo nepovoljnije nego prema drugim radnicima, uputio zahtjev za prethodnu odluku, Sud pojašnjava obveze država članica u pogledu mjera zaštite u području sigurnosti i zdravlja radnika koji rade noću koje treba poduzeti na temelju Direktive 2003/88³²⁸ te je odlučio o usklađenosti predmetnog bugarskog propisa s načelom jednakog postupanja, utvrđenim u članku 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te s pravom svakog radnika na poštene i pravične radne uvjete, kako je navedeno u članku 31. Povelje.

Ocjena Suda

Kad je riječ o odnosu između uobičajenog trajanja noćnog rada i trajanja dnevnog rada, Sud je najprije istaknuo da nijedna odredba Direktive 2003/88 ne sadržava naznaku u tom pogledu. Naime, tom se direktivom utvrđuju samo minimalni zahtjevi koji uključuju najdulje trajanje noćnog rada od osam sati

³²⁷ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 10. ožujka 2022., *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sveobuhvatno zdravstveno osiguranje)* (C-247/20, [EU:C:2022:177](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu IV.2. „Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica”.

³²⁸ 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.)

unutar svakog 24-satnog razdoblja³²⁹. Osim toga, Direktivom se predviđa obveza poduzimanja mjera potrebnih kako bi radnici koji rade noću imali razinu zaštite koja je prilagođena prirodi njihova rada³³⁰, pri čemu je u tom pogledu državama članicama ostavljena određena margina prosudbe.

Stoga se u članku 8. i članku 12. točki (a) Direktive 2003/88 ne nalaže obveza donošenja nacionalnog propisa kojim se predviđa da je uobičajeno trajanje noćnog rada za radnike u javnom sektoru, poput policajaca i vatrogasaca, kraće od uobičajenog trajanja dnevnog rada propisanog za te radnike.

Međutim, države članice moraju osigurati da takvi radnici uživaju druge zaštitne mjere koje se odnose na trajanje rada, plaću, naknadu ili slične pogodnosti, kojima se može nadoknaditi posebna težina noćnog rada koji obavljaju. Naime, iako smanjenje uobičajenog trajanja noćnog rada u odnosu na trajanje dnevnog rada može biti prikladno rješenje kako bi se osigurala zaštita zdravlja i sigurnosti dotičnih radnika, to smanjenje nije jedino moguće rješenje.

Nadalje, nakon što je utvrdio da odredbe bugarskog Zakonika o radu i Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova o kojima je riječ predstavljaju provedbu Direktive 2003/88 i stoga ulaze u područje primjene prava Unije, Sud je odlučio o pitanju usklađenosti tog propisa s Poveljom.

U tom pogledu, Sud je presudio da se članci 20. i 31. Povelje ne protive tomu da se uobičajeno trajanje noćnog rada utvrđeno na sedam sati za radnike u privatnom sektoru ne primjenjuje na radnike u javnom sektoru, osobito policajce i vatrogasce, ako se takva razlika u postupanju temelji na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno kada je ona u vezi s pravno dopuštenim ciljem koji se nastoji postići navedenim zakonodavstvom i kada je proporcionalna tom cilju.

Sud je najprije istaknuo da je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi kategorije osoba koje se nalaze u usporedivim situacijama i da ih usporedi na poseban i konkretan način, uključujući u pogledu uvjeta noćnog rada. U ovom je slučaju sud koji je uputio zahtjev analizirao kategorije apstraktnih radnika, kao što su kategorije radnika u privatnom sektoru na koje se primjenjuje sustav predviđen Zakonikom o radu i kategorije radnika u javnom sektoru, kao što su službenici Ministarstva unutarnjih poslova, na koje se on ne primjenjuje.

Kad je riječ o opravdanju eventualne razlike u postupanju, Sud ističe da se nepostojanje mehanizma preračunavanja sati noćnog rada u sate dnevnog rada za službenike Ministarstva unutarnjih poslova ne može opravdati samo proračunskim razlozima a da se pritom ne istaknu druga politička, socijalna ili demografska razmatranja.

Ako se ne temelji na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno ako nije u vezi s pravno dopuštenim ciljem i nije proporcionalna tom cilju, razlika uspostavljena odredbama nacionalnog prava u području noćnog rada između različitih kategorija radnika koji se nalaze u usporedivim situacijama nije u skladu s pravom Unije te je, ovisno o slučaju, na nacionalnom sudu da nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri tumači s obzirom na tekst i svrhu odredbe primarnog prava o kojoj je riječ, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje su njime priznate, kako bi se osigurala puna učinkovitost te odredbe i kako bi se došlo do rješenja koje je u skladu s njezinom svrhom.

³²⁹ Članak 8. točka (b) Direktive 2003/88

³³⁰ Članak 12. točka (a) Direktive 2003/88

2. Zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje

Presuda od 15. prosinca 2022., TimePartner Personalmanagement (C-311/21, [EU:C:2022:983](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zapošljavanje i socijalna politika – Rad preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Direktiva 2008/104/EZ – Članak 5. – Načelo jednakog postupanja – Potreba osiguravanja opće zaštite za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje u slučaju odstupanja od tog načela – Kolektivni ugovor kojim se predviđa niža plaća od one koju prima osoblje koje je izravno zaposlilo poduzeće korisnik– Djelotvorna sudska zaštita – Sudski nadzor“

Između siječnja i travnja 2017. društvo TimePartner Personalmanagement GmbH, poduzeće za privremeno zapošljavanje, zaposlilo je osobu CM na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, kao radnicu zaposlenu kod poduzeća za privremeno zapošljavanje. Osoba CM tijekom svojeg je ustupanja radila u maloprodajnom sektoru kao referent za narudžbe u poduzeću korisniku.

Za taj je rad primala bruto plaću od 9,23 eura po satu, u skladu s kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, sklopljenim između udruženja čiji je član bilo društvo TimePartner Personalmanagement i sindikata čiji je član bila osoba CM.

Taj je kolektivni ugovor odstupao od načela jednakog postupanja, priznatog u njemačkom pravu³³¹, time što je za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje predviđao plaću koja je niža od one koja se dodjeljuje radnicima poduzeća korisnika na temelju uvjetâ kolektivnog ugovora za radnike u maloprodajnom sektoru u saveznoj zemlji Bavarskoj (Njemačka), odnosno bruto plaće od 13,64 eura po satu.

Osoba CM podnijela je Arbeitsgerichtu Würzburg (Radni sud u Würzburgu, Njemačka) tužbu radi ishođenja dodatka na plaću u iznosu od 1296,72 eura, koji odgovara razlici u plaći između radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i usporedivih radnika koje je izravno zaposlilo poduzeće korisnik. U tom se pogledu pozvala na povredu načela jednakog postupanja u odnosu na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, predviđenog u članku 5. Direktive 2008/104³³². Nakon što je ta tužba odbijena u prvostupanjskom i žalbenom postupku, osoba CM podnijela je reviziju Bundesarbeitsgerichtu (Savezni radni sud, Njemačka), koji Sudu upućuje pet prethodnih pitanja o tumačenju te odredbe.

Sud definira uvjete koje kolektivni ugovor, koji sklope socijalni partneri, treba ispunjavati da bi se moglo odstupiti od načela jednakog postupanja u odnosu na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje na temelju članka 5. stavka 3. Direktive 2008/104³³³. Među ostalim, pobliže

³³¹ Za razdoblje između siječnja i ožujka 2017., u članku 10. stavku 4. prvoj rečenici Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (Zakon o ustupanju radnika) od 3. veljače 1995. (BGBl. 1995 I, str. 158.), u verziji koja se primjenjivala do 31. ožujka 2017. i, u pogledu travnja 2017., u članku 8. stavku 1. tog istog zakona, u njegovoj verziji koja se primjenjivala od 1. travnja 2017.

³³² Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (SL 2008., L 327, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 280.)

³³³ Taj stavak 3. nudi državama članicama mogućnost da socijalnim partnerima dopuste zadržavanje ili sklapanje kolektivnih ugovora kojima se dopušta nejednako postupanje u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, pod uvjetom da se osigura opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje.

određuje doseg pojma „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje“, koju kolektivni ugovori moraju osiguravati na temelju te odredbe, i donosi kriterije koji omogućavaju da se ocijeni je li ta opća zaštita stvarno bila osigurana. Sud također zaključuje da takvi kolektivni ugovori moraju moći biti predmet djelotvornog sudskog nadzora.

Ocjena Suda

Nakon što je podsjetio na dvostruki cilj Direktive 2008/104, odnosno osiguravanje zaštite radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i poštovanje raznolikosti tržišta rada, Sud pojašnjava da članak 5. stavak 3. te direktive, upućivanjem na pojam „opća zaštita za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje“, ne zahtijeva da se uzme u obzir razina zaštite koja je specifična za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje a nadilazi razinu zaštite utvrđenu, za radnike općenito, nacionalnim pravom i pravom Unije o osnovnim uvjetima rada i zapošljavanja.

Međutim, kada socijalni partneri kolektivnim ugovorom dopuštaju različito postupanje u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja na štetu radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, taj im kolektivni ugovor mora, kako bi se osigurala opća zaštita za dotične radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, zauzvrat dodjeljivati pogodnosti u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja³³⁴ koje mogu kompenzirati različito postupanje koje se na njih odnosi.

Naime, opća će zaštita radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje nužno biti umanjena ako se takav ugovor – u odnosu na te radnike – ograničava na smanjivanje jednog ili više navedenih osnovnih uvjeta.

Osim toga, odstupajuća odredba predviđena člankom 5. stavkom 3. Direktive 2008/104 nalaže da se konkretno provjeri poštuje li se obveza osiguravanja opće zaštite za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, i to time da se za određeno radno mjesto usporede osnovni uvjeti rada i zapošljavanja primjenjivi na radnike koje je izravno zaposlilo poduzeće korisnik s onima koji su primjenjivi na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, kako bi se na taj način moglo utvrditi mogu li kompenzacijske pogodnosti dodijeljene u pogledu navedenih osnovnih uvjeta biti protuteža učincima različitog postupanja koje se na njih odnosi.

Tom se obvezom osiguravanja opće zaštite za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje ne zahtijeva da dotični radnik zaposlen kod poduzeća za privremeno zapošljavanje ima ugovor o radu na neodređeno vrijeme s poduzećem za privremeno zapošljavanje, s obzirom na to da članak 5. stavak 3. Direktive 2008/104 dopušta odstupanje od načela jednakog postupanja u odnosu na sve radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, pri čemu se ne pravi razlika s obzirom na to imaju li s poduzećem za privremeno zapošljavanje ugovor o radu na određeno ili na neodređeno vrijeme.

Usto, navedenom se obvezom ne zahtijeva da države članice detaljno predvide uvjete i kriterije koje kolektivni ugovori moraju ispunjavati.

S obzirom na navedeno, iako imaju široku marginu prosudbe u okviru pregovora i sklapanja kolektivnih ugovora, socijalni partneri moraju poštovati pravo Unije, općenito, i Direktivu 2008/104, konkretno.

³³⁴ Osnovni uvjeti rada i zapošljavanja definirani su u članku 3. stavku 1. točki (f) Direktive 2008/104. Riječ je o uvjetima koji se odnose na trajanje radnog vremena, prekovremeni rad, pauze, odmore, noćni rad, dopuste i državne praznike te na plaću.

Stoga, iako se odredbama te direktive državama članicama ne nalaže donošenje određenog propisa radi osiguravanja opće zaštite za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, u smislu njezina članka 5. stavka 3., države članice, uključujući njihove sudove, ipak moraju voditi računa o tome da kolektivni ugovori kojima se odobrava različito postupanje u pogledu osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja osiguravaju, među ostalim, opću zaštitu za radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje.

Stoga se u pogledu tih kolektivnih ugovora moraju moći provesti djelotvoran sudski nadzor kako bi se provjerilo poštuju li socijalni partneri svoju obvezu osiguravanja te zaštite.

3. Sudjelovanje radnika u postupku donošenja odluka u europskom društvu

Presuda od 18. listopada 2022. (veliko vijeće), IG Metall i ver.di (C-677/20, [EU:C:2022:800](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Europsko društvo – Direktiva 2001/86/EZ – Sudjelovanje radnika u postupku donošenja odluka u europskom društvu – Članak 4. stavak 4. – Europsko društvo osnovano preoblikovanjem – Sadržaj ispregovaranog sporazuma – Izbor predstavnika radnika za članove nadzornog odbora – Postupak izbora koji predviđa odvojeno glasanje za predstavnike sindikata”

Prije nego što je 2014. preoblikovano u europsko društvo (SE), društvo SAP, koje je dioničko društvo njemačkog prava, imalo je nadzorni odbor koji je, u skladu s njemačkim pravom³³⁵, bio sastavljen od predstavnika dioničara i radnika. U potonjoj su skupini predstavnici koje su predložili sindikati bili izabrani glasanjem odvojenim od glasanja za izbor ostalih članova nadzornog odbora koji predstavljaju radnike³³⁶. Sporazumom o načinu sudjelovanja radnika u društvu SAP preoblikovanom u europsko društvo, predviđaju se različita pravila kada je uspostavljen smanjeni nadzorni odbor. U tom slučaju, sindikati mogu predložiti kandidate za jedan dio mjesta za predstavnike radnika dodijeljenih za Saveznu Republiku Njemačku, koje biraju radnici zaposleni u Njemačkoj a da se pritom ne predviđa odvojeno glasanje za izbor tih kandidata.

To nepostojanje posebnog glasanja pred sudom osporavaju Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) i ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, dvije sindikalne organizacije. Odlučujući o reviziji koju su podnijele te sindikalne organizacije, Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka) odlučio je pitati Sud o tumačenju Direktive 2001/86³³⁷. Prema sudu koji je uputio zahtjev, predmetni sporazum ne poštuje zahtjeve njemačkog prava³³⁸. Međutim, on se pita ne predviđa li članak 4. stavak 4.

³³⁵ Članak 7. Gesetza über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Zakon o sudjelovanju radnika u odlučivanju) od 4. svibnja 1976. (BGBl. 1976 I, str. 1153.), kako je izmijenjen Zakonom od 24. travnja 2015. (BGBl. 2015. I, str. 642.) (u daljnjem tekstu: MitbestG)

³³⁶ U skladu s člankom 16. stavkom 1. MitbestG-a, delegati biraju članove nadzornog odbora koji su zaduženi za predstavljanje sindikata na tajnim izborima i uz poštovanje načela proporcionalnih izbora.

³³⁷ Direktiva Vijeća 2001/86/EZ od 8. listopada 2001. o dopuni Statuta Europskoga društva u pogledu sudjelovanja radnika (SL 2001., L 294, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 21.)

³³⁸ Riječ je osobito o članku 21. stavku 6. Gesetza über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (Zakon o sudjelovanju radnika u odlučivanju u europskom društvu) od 22. prosinca 2004. (BGBl. 2004 I, str. 3675., 3686.), u verziji koja je na snazi od 1. ožujka 2020., u skladu s kojim se u slučaju SE-a osnovanog preoblikovanjem, sporazumom o sudjelovanju osigurava najmanje ista razina svih elemenata sudjelovanja radnika kao i one postojeće unutar trgovačkog društva koje će biti preoblikovano u SE.

Direktive 2001/86³³⁹ nižu razinu zaštite od one predviđene njemačkim pravom, a koja bi, prema potrebi, obvezivala sve države članice, uzimajući u obzir da bi u tom slučaju trebao tumačiti nacionalno pravo na način koji je u skladu s pravom Unije.

Sud, odlučujući u velikom vijeću, presuđuje da se sporazumom o načinu sudjelovanja radnika koji se primjenjuje na europsko društvo (SE) osnovano preoblikovanjem, kao što je onaj naveden u toj odredbi, mora predvidjeti odvojeno glasanje za izbor određenog udjela kandidata koje predlažu sindikati na dužnost predstavnika radnika u nadzornom odboru SE-a, ako mjerodavno nacionalno pravo nalaže provedbu takvog odvojenog glasanja u pogledu sastava nadzornog odbora društva koje treba preoblikovati u SE. U okviru tog glasanja treba poštovati jednakost postupanja između radnika tog SE-a, njegovih društava kćeri i pogona, kao i između sindikata koji su u njima zastupljeni.

Ocjena Suda

U ovom predmetu, Sud započinje doslovnim tumačenjem članka 4. stavka 4. Direktive 2001/86, i iz njega zaključuje da je u pogledu definicije predstavnika radnika i razine njihova sudjelovanja koju se treba očuvati, zakonodavac Unije uputio na zakonodavstvo i/ili praksu države članice sjedišta društva koje treba preoblikovati u SE.

Tako, kada je osobito riječ o sudjelovanju radnika, utvrđivanje osoba ovlaštenih da predstavljaju radnike i utvrđivanje karakterističnih elemenata koji omogućuju tim predstavnicima da izvršavaju utjecaj na odluke koje se donose unutar društva, zahtijevaju da se uputi na ocjene koje je u tom pogledu proveo nacionalni zakonodavac i na relevantnu nacionalnu praksu.

Stoga, ako određeni postupovni element utvrđen nacionalnim zakonodavstvom, kao što je posebno glasanje za izbor predstavnika sindikata, predstavlja karakterističan element nacionalnog sustava sudjelovanja predstavnika radnika i ima kogentni karakter, taj element treba uzeti u obzir za potrebe sporazuma o sudjelovanju iz članka 4. stavka 4. Direktive 2001/86.

Prema mišljenju Suda, kontekst u kojem se nalazi ta odredba potvrđuje doslovno tumačenje. Naime, zakonodavac Unije namjeravao je osigurati posebno postupanje prema SE-ima osnovanima preoblikovanjem kako bi izbjegao ugrožavanje prava u području sudjelovanja koja radnici društva koje se preoblikuje uživaju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i/ili praksom.

Sud smatra da je to tumačenje Direktive 2001/86 u skladu s njezinim ciljem. Kao što to proizlazi iz te direktive³⁴⁰, osiguranje stečenih prava u području sudjelovanja, koje nastoji postići zakonodavac Unije, ne podrazumijeva samo zadržavanje stečenih prava radnika u društvu koje se preoblikuje u SE, nego i proširenje tih prava na sve radnike SE-a, i to čak i ako ne postoji naznaka u tom smislu u nacionalnom zakonodavstvu.

Prema mišljenju Suda, takvo je tumačenje potkrijepljeno i nastankom Direktive 2001/86. Iz njega, naime, proizlazi da je sustav koji se primjenjuje na SE-e osnovane preoblikovanjem tijekom pregovora bio glavni predmet prijedora. Postupak donošenja navedene direktive mogao se nastaviti tek uvođenjem odredbe preuzete u njezinu članku 4. stavku 4., koja se posebno odnosi na slučaj osnivanja SE-a preoblikovanjem, kako bi se izbjeglo oslabljivanje razine sudjelovanja radnika koja postoji u društvu koje se preoblikuje.

³³⁹ Članak 4. stavak 4. Direktive 2001/86, koji se odnosi na sadržaj sporazuma o načinu sudjelovanja radnika unutar SE-a, određuje da se u slučaju SE-a osnovanog preoblikovanjem, sporazumom osigurava najmanje ista razina svih elemenata sudjelovanja radnika kao i one postojeće unutar trgovačkog društva koje će biti preoblikovano u SE.

³⁴⁰ Osobito iz njezine uvodne izjave 18., u kojoj se, među ostalim, predviđa da je temeljno načelo i izričit cilj te direktive osigurati stečena prava radnika u pogledu sudjelovanja u donošenju odluka u trgovačkom društvu.

Naposljetku, sud pojašnjava da pravo predlaganja određenog udjela kandidata na izborima za predstavnike radnika u okviru nadzornog odbora SE-a osnovanog preoblikovanjem, kao što je društvo SAP, ne može biti rezervirano samo za njemačke sindikate, već se mora proširiti na sve sindikate koji su zastupljeni unutar SE-a i njegovih društava kćeri i pogona, na način da se osigura jednakost između tih sindikata u pogledu tog prava.

Presuda od 22. prosinca 2022. (veliko vijeće), EUROAPTIEKA (C-530/20, [EU:C:2022:1014](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Lijekovi za humanu primjenu – Direktiva 2001/83/EZ – Članak 86. stavak 1. – Pojam „oglašavanje lijekova” – Članak 87. stavak 3. – Racionalna uporaba lijekova – Članak 90. – Zabranjeni promidžbeni elementi – Oglašavanje lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept i za čije se troškove ne može ostvariti naknada – Oglašavanje s obzirom na cijenu – Oglašavanje promotivnih ponuda – Oglašavanje zajedničke prodaje – Zabrana”

„EUROAPTIEKA” SIA trgovačko je društvo koje obavlja farmaceutsku djelatnost u Latviji. Dio je grupe koja ima mrežu ljekarni i društava za maloprodaju lijekova u toj državi. U 2016. Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (Odjel za kontrolu lijekova Zdravstvenog inspektorata, Latvija) EUROAPTIEKA-i je zabranio širenje oglašavanja povezanog s promotivnom prodajom kojom se nudilo sniženje od 15 % prodajne cijene bilo kojeg lijeka prilikom kupnje najmanje triju proizvoda. Ta je odluka donesena na temelju nacionalne odredbe kojom se u oglašavanje lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept te za čije se troškove ne može ostvariti naknada prema stanovništvu zabranjuje uključivanje informacija koje potiču kupnju lijekova pri čemu se potreba za kupnjom lijeka opravdava njegovom cijenom, oglašavanjem posebnog sniženja cijena ili navođenjem da se lijek prodaje u paketu s drugim lijekovima (uključujući i po sniženoj cijeni) ili proizvodima³⁴¹.

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija), kojoj je 2020. EUROAPTIEKA podnijela ustavnu tužbu protiv te odredbe, uputila je Sudu prethodna pitanja o tumačenju Direktive 2001/83³⁴².

Svojom presudom Sud, odlučujući u velikom vijeću, pojašnjava pojam „oglašavanje lijekova” u smislu te direktive, osobito u pogledu sadržaja koji se ne odnose na neki određeni lijek, već na neodređene lijekove. Osim toga, Sud odlučuje o sukladnosti s navedenom direktivom nacionalne odredbe kojom se predviđaju zabrane poput onih iz glavnog postupka, osobito u pogledu toga potiče li se tim zabranama racionalna uporaba lijekova, u smislu navedene direktive.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud je presudio da je širenje informacija koje potiču na kupnju lijekova, pri čemu se potreba za takvom kupnjom opravdava njihovom cijenom, oglašavanjem posebnog sniženja cijena ili navođenjem da se lijekovi prodaju u paketu s drugim lijekovima, uključujući i po sniženoj cijeni, ili drugim proizvodima obuhvaćeno pojmom „oglašavanje lijekova” u smislu Direktive 2001/83, čak i kada se te informacije ne odnose na jedan određeni lijek, nego na neodređene lijekove.

Kao prvo, s tekstualnog gledišta, Sud podsjeća na to da se u članku 86. stavku 1. te direktive, koji sadržava pojam „oglašavanje lijekova”, sustavno upućuje na „lijekove” u množini. Usto, u navedenoj je

³⁴¹ Točka 18.12. Ministru kabineta noteikumija Nr. 378 „Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus” (Uredba Vijeća ministara br. 378 o načinima oglašavanja lijekova i načinima na koje proizvođači lijekova mogu liječnicima nuditi besplatne uzorke lijekova) od 17. svibnja 2011. (Latvijas Vēstnesis, 2011., br. 78)

³⁴² Konkretnije, zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 86. stavka 1., članka 87. stavka 3. i članka 90. Direktive 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenoga 2001. o zakoniku Zajednice o lijekovima za humanu primjenu (SL 2001., L 311, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 27.), kako je izmijenjena Direktivom 2004/27/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. (SL 2004., L 136, str. 34.).

odredbi taj pojam vrlo široko definiran tako da obuhvaća „svaki oblik” obavješćivanja, pridobivanja ili poticanja, uključujući, među ostalim, „oglašavanje lijekova prema stanovništvu”.

Zatim, s kontekstualnog gledišta, Sud ističe da se odredbama glave VIII. Direktive 2001/83, u kojoj se nalazi i članak 86., propisuju opća i temeljna pravila koja se odnose na oglašavanje lijekova i da se, stoga, navedene odredbe primjenjuju na sve djelatnosti kojima se potiče propisivanje, izdavanje, prodaja ili potrošnja lijekova.

Naposljetku, kad je riječ o ciljevima Direktive 2001/83, Sud smatra da bi njezin bitni cilj zaštite zdravlja ljudi bio uvelike ugrožen ako djelatnost obavješćivanja, pridobivanja ili poticanja, kojoj je cilj promicanje propisivanja, izdavanja, prodaje ili potrošnje lijekova bez upućivanja na neki određeni lijek, ne bi bila obuhvaćena pojmom „oglašavanje lijekova” i ako, posljedično, ne bi bila obuhvaćena zabranama, uvjetima i ograničenjima predviđenima tom direktivom u području oglašavanja.

Naime, budući da se oglašavanje neodređenih lijekova, kao što je oglašavanje koje se odnosi na cijelu skupinu lijekova namijenjenih liječenju iste bolesti, može odnositi i na lijekove koji se izdaju na liječnički recept ili na lijekove za koje se može ostvariti naknada, isključenje takvog oglašavanja iz područja primjene odredbi Direktive 2001/83 u području oglašavanja lišilo bi zabrane iz te direktive³⁴³ u velikoj mjeri svakog korisnog učinka, s obzirom na to da bi se iz njih isključilo svako oglašavanje koje nije usmjereno posebno na lijek koji spada u te skupine.

Usto, Sud smatra da oglašavanje u pogledu neodređenog skupa lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept te za čije se troškove ne može ostvariti naknada može, jednako kao i oglašavanje u pogledu jednog određenog lijeka, biti pretjerano i nepromišljeno i stoga štetiti zdravlju ljudi jer potiče potrošače na neracionalnu ili prekomjernu uporabu dotičnih lijekova.

Sud zaključuje da, unatoč onome što je utvrđeno u presudi A (Oglašavanje i prodaja lijekova na internetu)³⁴⁴ i u presudi DocMorris³⁴⁵, pojam „oglašavanje lijekova” iz Direktive 2001/83 obuhvaća svaki oblik izravnog obavješćivanja, pridobivanja ili poticanja, kojima je namjena promicanje propisivanja, izdavanja, prodaje i potrošnje nekog određenog lijeka ili neodređenih lijekova.

Sud dodaje da se čini da djelatnosti širenja informacija na koje se odnosi nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da ključno obilježje pojma „oglašavanje lijekova” te odlučujući element za razlikovanje oglašavanja od puke informacije predstavlja svrha poruke, imaju promidžbeni cilj i da su stoga obuhvaćene tim pojmom.

Kao drugo, Sud presuđuje da se odredbama Direktive 2001/83³⁴⁶ ne protivi nacionalna odredba kojom se propisuju ograničenja koja nisu predviđena tom direktivom, ali koja odgovaraju bitnom cilju zaštite zdravlja ljudi koji se njome nastoji ostvariti, na način da zabranjuje uključivanje u oglašavanje lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept te za čije se troškove ne može ostvariti naknada prema stanovništvu informacija koje potiču na kupnju lijekova, pri čemu se potreba za takvom kupnjom opravdava njihovom cijenom, oglašavanjem posebnog sniženja cijena ili navođenjem da se lijekovi prodaju u paketu s drugim lijekovima, uključujući po sniženoj cijeni, ili drugim proizvodima.

³⁴³ Članak 88. stavak 1. točka (a) i članak 88. stavak 3. Direktive 2001/83

³⁴⁴ Presuda od 1. listopada 2020., *A (Oglašavanje i prodaja lijekova na internetu)* (C-649/18, [EU:C:2020:764](#), t. 50.)

³⁴⁵ Presuda od 15. srpnja 2021., *DocMorris* (C-190/20, [EU:C:2021:609](#), t. 20.)

³⁴⁶ Konkretnije, članku 87. stavku 3. i članku 90. Direktive 2001/83

U potporu takvom tumačenju Sud podsjeća na to da se, kao prvo, u pogledu odnosa između zahtjeva tim oglašavanjem promiče racionalna uporaba lijekova³⁴⁷ i ograničenja iz Direktive 2001/83, u obliku popisa zabranjenih promidžbenih elemenata³⁴⁸, na to da činjenica da ta direktiva ne sadržava posebna pravila u pogledu određenog promidžbenog elementa ne sprečava to da – s ciljem sprečavanja svakog pretjeranog i nepromišljenog oglašavanja lijekova koje može utjecati na zdravlje ljudi – države članice zabrane³⁴⁹ takav element ako bi se njime poticala neracionalna uporaba lijekova.

Stoga, čak i ako Direktiva 2001/83 dopušta oglašavanje lijekova koji se izdaju bez liječničkog recepta, države članice moraju zabraniti – kako bi spriječile nastanak rizika za zdravlje ljudi u skladu s ključnim ciljem njegove zaštite – uključivanje u oglašavanje prema stanovništvu u pogledu lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept i za čije se troškove ne može ostvariti naknada elemenata koji mogu doprinijeti neracionalnoj uporabi takvih lijekova.

Kao drugo, kad je riječ o pitanju je li to slučaj s elementima na koje se odnose zabrane poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, Sud ističe da se u pogledu lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept i za čije se troškove ne može ostvariti naknada, često događa da sam krajnji potrošač bez pomoći liječnika ocjenjuje korisnost ili nužnost njihove kupnje. Međutim, taj potrošač nužno ne raspolaže posebnim i objektivnim znanjima na temelju kojih može ocijeniti njihovu terapijsku vrijednost. Oglašavanje stoga može imati osobito važan utjecaj na ocjenu i odabir takvog potrošača, kako u pogledu kvalitete lijeka tako i količine koju treba kupiti.

U tom kontekstu, promidžbeni elementi poput onih na koje se odnosi nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku mogu potaknuti potrošače da kupuju lijekove koji se ne izdaju na liječnički recept i za čije se troškove ne može ostvariti naknada, ovisno o ekonomskom kriteriju povezanom s cijenom tih lijekova, te ih stoga mogu navesti na to da kupuju i konzumiraju navedene lijekove a da nije provedena objektivna ocjena koja se temelji na njihovim terapijskim svojstvima i konkretnim medicinskim potrebama.

No, prema mišljenju Suda, oglašavanje koje odvraća potrošača od objektivne ocjene potrebe za uzimanjem lijeka potiče neracionalnu i prekomjernu uporabu tog lijeka. Takva neracionalna i pretjerana uporaba lijekova može također proizlaziti i iz oglašavanja koje – poput onih koja se odnose na promotivne ponude ili na prodaju lijekova u paketu s drugim proizvodima – izjednačava lijekove s drugim potrošačkim proizvodima, koji su općenito predmet popusta i smanjenja cijena povezanih s prekoračenjem određene razine troškova.

Sud iz toga zaključuje da, s obzirom na to da sprečava objavljivanje promidžbenih elemenata koji potiču na neracionalnu i pretjeranu uporabu lijekova koji se ne izdaju na liječnički recept i za čije se troškove ne može ostvariti naknada – ne dovodeći pritom u pitanje mogućnost priznatu ljekarnama da odobre popuste i sniženja cijena prilikom prodaje lijekova i drugih zdravstvenih proizvoda – nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku odgovara ključnom cilju zaštite zdravlja ljudi te je stoga u skladu s Direktivom 2001/83.

³⁴⁷ Zahtjev predviđen člankom 87. stavkom 3. Direktive 2001/83

³⁴⁸ Ograničenja iz članka 90. Direktive 2001/83

³⁴⁹ Na temelju članka 87. stavka 3. Direktive 2001/83

XVII. Zaštita potrošača³⁵⁰

Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), Ibercaja Banco (C-600/19, [EU:C:2022:394](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 93/13/EEZ – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Načelo ekvivalentnosti – Načelo djelotvornosti – Postupak hipotekarne ovrhe – Nepoštenost odredbe kojom se određuje nominalna stopa zateznih kamata i odredbe o prijevremenom dospijeću u ugovoru o zajmu – Pravomoćnost i prekluzija – Gubitak mogućnosti pozivanja na nepoštenost ugovorne odredbe pred sudom – Ovlašt nacionalnog suda da provodi nadzor po službenoj dužnosti“

Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), SPV Project 1503 i dr. (C-693/19 i C-831/19, [EU:C:2022:395](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 93/13/EEZ – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Načelo ekvivalentnosti – Načelo djelotvornosti – Postupak za izdavanje platnog naloga i postupak ovrhe na tražbini protiv trećih osoba – Pravomoćnost koja implicitno obuhvaća valjanost odredbi ovršne isprave – Ovlašt ovršnog suda da po službenoj dužnosti ispita eventualnu nepoštenost ugovorne odredbe“

Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), Impuls Leasing România (C-725/19, [EU:C:2022:396](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 93/13/EEZ – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Načelo ekvivalentnosti – Načelo djelotvornosti – Postupak izvršenja ugovora o leasingu koji ima svojstvo ovršne isprave – Prigovor izvršenju – Nacionalni propis koji sudu kojem je podnesen taj prigovor ne omogućuje da provjeri nepoštenost odredbi ovršne isprave – Ovlašt ovršnog suda da po službenoj dužnosti ispita eventualnu nepoštenost ugovorne odredbe – Postojanje tužbe općeg prava koja omogućuje provjeru nepoštenosti navedenih odredbi – Zahtjev postojanja jamstva za prekid ovršnog postupka“

Presuda od 17. svibnja 2022. (veliko vijeće), Unicaja Banco (C-869/19, [EU:C:2022:397](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 93/13/EEZ – Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima – Načelo ekvivalentnosti – Načelo djelotvornosti – Hipotekarni ugovor – Nepoštenost ugovorne odredbe o najnižoj kamatnoj stopi predviđene tim ugovorom – Nacionalna pravila o žalbenom postupku – Ograničavanje vremenskih učinaka proglašenja ništavosti nepoštene odredbe – Povrat – Ovlašt nacionalnog žalbenog suda da provodi nadzor po službenoj dužnosti“

Sud je zaprimio pet zahtjeva za prethodnu odluku, koje su podnijeli španjolski (Ibercaja Banco, C-600/19, i Unicaja Banco, C-869/19), talijanski (SPV Project 1503, C-693/19 i C-831/19) i rumunjski

³⁵⁰ U ovom dijelu treba istaknuti i presudu od 28. travnja 2022., **Meta Platforms Ireland** (C-319/20, [EU:C:2022:322](#)). Ta je presuda prikazana u dijelu III.4.d. „Tužbe protiv obrada podataka protivnih OUZP-u“.

sudovi (Impuls Leasing România, C-725/19), koji se odnose na tumačenje Direktive o nepoštenim odredbama³⁵¹.

Ti su zahtjevi podneseni u okviru postupaka različite prirode. Tako se zahtjev u predmetu Ibercája Banco odnosi na postupak hipotekarne ovrhe u kojem potrošač nije podnio prigovor te je pravo vlasništva nad imovinom koja je opterećena hipotekom već preneseno trećoj osobi. U predmetu Unicája Banco zahtjev je podnesen u žalbenom postupku koji je pokrenut nakon presude Gutiérrez Naranjo i dr.³⁵². Zahtjevi u spojenim predmetima SPV Project 1503 odnose se pak na ovršne postupke koji se temelje na ovršnim ispravama koje su postale pravomoćne. Naposljetku, zahtjev u predmetu Impuls Leasing România smješten je u kontekst ovršnog postupka koji se provodi na temelju ugovora o leasingu koji ima svojstvo ovršne isprave.

Sud svojim četirima presudama koje je donijelo veliko vijeće razvija svoju sudsku praksu o obvezi i ovlasti nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost ugovornih odredbi na temelju Direktive o nepoštenim odredbama. U tom pogledu pojašnjava interakciju između načela pravomoćnosti i prekluzije, s jedne strane, i sudskog nadzora nepoštenih odredbi, s druge strane. Sud usto odlučuje o doseg u tog nadzora u okviru ubrzanih postupaka naplate dugova potrošača kao i o odnosu između određenih postupovnih načela utvrđenih nacionalnim pravom u području žalbe i ovlasti nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost ugovornih odredbi.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud pojašnjava odnos između načela pravomoćnosti i ovlasti ovršnog suda da po službenoj dužnosti u okviru postupka izdavanja platnog naloga ispita nepoštenost ugovorne odredbe na kojoj se temelji taj nalog.

U tom pogledu Sud presuđuje da se Direktivi o nepoštenim odredbama³⁵³ protivi nacionalni propis prema kojem, ako dužnik ne podnese prigovor protiv platnog naloga, ovršni sud ne može provesti nadzor eventualne nepoštenosti odredbi na kojima se temelji taj nalog jer pravomoćnost tog naloga prešutno podrazumijeva valjanost tih odredbi. Konkretnije, propis prema kojem se smatra da je ispitivanje nepoštenosti ugovornih odredbi provedeno po službenoj dužnosti i da je obuhvaćeno pravomoćnošću, čak i u nedostatku bilo kakva obrazloženja u tom smislu u odluci kojom se izdaje platni nalog, može lišiti smisla obvezu nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita eventualnu nepoštenost tih odredbi. U takvom slučaju, zahtjev djelotvorne sudske zaštite zahtijeva da ovršni sud može ocijeniti, uključujući prvi put, eventualnu nepoštenost ugovornih odredbi na kojima se temelji nalog. U tom pogledu nije relevantna činjenica da na dan kada je nalog postao konačan dužnik nije znao da ga se može smatrati „potrošačem” u smislu te direktive.

Kao drugo, Sud se bavi interakcijom između načela pravomoćnosti, prekluzije i ovlasti nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost ugovorne odredbe u okviru postupka hipotekarne ovrhe.

³⁵¹ Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima [odredbama] u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24.; u daljnjem tekstu: Direktiva o nepoštenim odredbama)

³⁵² Presuda od 21. prosinca 2016., *Gutiérrez Naranjo i dr.* (C-154/15, C-307/15 i C-308/15, [EU:C:2016:980](#)). U toj je presudi Sud u biti presudio da je sudska praksa Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) kojom se određuje vremensko ograničenje povrata iznosa koje su potrošači neosnovano platili bankama na temelju nepoštenih ugovornih odredbi, poznate pod nazivom ugovorna odredba „o najnižoj kamatnoj stopi”, protivna članku 6. stavku 1. Direktive o nepoštenim odredbama i da ti potrošači stoga na temelju te odredbe imaju pravo na puni povrat tih iznosa.

³⁵³ Osobito članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. te direktive

S jedne strane, Sud ističe da se Direktivi o nepoštenim odredbama³⁵⁴ protivi nacionalno zakonodavstvo koje zbog pravomoćnosti i prekluzije ne dopušta ni sudu da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost ugovornih odredbi u okviru postupka hipotekarne ovrhe ni potrošaču da nakon isteka roka za podnošenje prigovora ističe nepoštenost navedenih ugovornih odredbi u tom postupku ili u kasnijem deklaratornom postupku. To tumačenje Direktive primjenjuje se kada su navedene odredbe bile predmet ispitivanja po službenoj dužnosti u trenutku pokretanja postupka hipotekarne ovrhe a da to ispitivanje nije izričito navedeno niti obrazloženo u odluci kojom se odobrava hipotekarna ovrha te pri čemu se u potonjoj odluci ne navodi da se takvo ispitivanje više ne može dovesti u pitanje ako ne postoji prigovor. Naime, s obzirom na to da nije znao da postoji ispitivanje po službenoj dužnosti nepoštenosti ugovornih odredbi u odluci kojom se odobrava hipotekarna ovrha, potrošač nije mogao potpuno informirano ocijeniti nužnost podnošenja pravnog lijeka protiv te odluke. Međutim, djelotvoran nadzor eventualne nepoštenosti ugovornih odredbi može se jamčiti samo ako se pravomoćnost odnosi i na sudske odluke u kojima se ne spominje takav nadzor.

S druge strane, Sud pak smatra da je u skladu s tom direktivom³⁵⁵ nacionalno zakonodavstvo koje ne dopušta nacionalnom sudu, koji djeluje po službenoj dužnosti ili na zahtjev potrošača, da ispita eventualnu nepoštenost ugovornih odredbi nakon što je hipotekarno jamstvo ostvareno, založena nekretnina prodana a vlasnička su prava na nekretnini koja je predmet ugovora o kojem je riječ prenesena trećoj osobi. Taj je zaključak, međutim, uvjetovan time da potrošač čija je založena nekretnina prodana može ostvariti svoja prava u kasnijem postupku s ciljem dobivanja naknade imovinske štete uzrokovane primjenom nepoštenih odredbi.

Kao treće, Sud ispituje odnos između određenih nacionalnih postupovnih načela koja uređuju žalbeni postupak, poput načela dispozitivnosti, podudarnosti i zabrane *reformatio in peius* te ovlasti nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost odredbe.

U tom pogledu on smatra da se Direktivi o nepoštenim odredbama³⁵⁶ protivi primjena takvih nacionalnih postupovnih načela, na temelju kojih nacionalni sud - kojem je podnesena žalba protiv presude kojom se vremenski ograničava povrat iznosa koje je potrošač neosnovano platio na temelju ugovorne odredbe koja je proglašena nepoštenom - ne može po službenoj dužnosti istaknuti razlog koji se temelji na povredi odredbe te direktive i naložiti povrat svih navedenih iznosa kada se to što potrošač nije podnio prigovor protiv tog vremenskog ograničenja ne može smatrati njegovom potpunom pasivnošću. Kad je riječ o glavnom postupku koji je pokrenut pred sudom koji je uputio zahtjev, Sud pojašnjava da se to što dotični potrošač nije pravodobno podnio žalbu može pripisati činjenici da je njegov žalbeni rok već istekao u trenutku donošenja presude Gutiérrez Naranjo i dr., u kojoj je Sud smatrao da nacionalna sudska praksa nije u skladu s navedenom direktivom kojom se vremenski ograničavaju restitucijski učinci povezani s utvrđenjem nepoštenosti ugovorne odredbe. Stoga se u glavnom postupku ne može smatrati da je dotični potrošač pokazao potpunu pasivnost zato što nije podnio žalbu. U tim okolnostima, primjena nacionalnih postupovnih načela kojima mu se oduzimaju sredstva pomoću kojih može ostvarivati svoja prava na temelju Direktive o nepoštenim odredbama protivna je načelu djelotvornosti jer je takva da onemogućuje ili pretjerano otežava zaštitu tih prava.

Kao četvrto i posljednje, Sud se bavi ovlašću nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost odredbi ovršne isprave ako mu je podnesen prigovor protiv ovrhe na temelju te isprave.

³⁵⁴ *Idem*

³⁵⁵ *Idem*

³⁵⁶ Osobito članak 6. stavak 1. te direktive

U tom pogledu on smatra da se Direktivi o nepoštenim odredbama³⁵⁷ i načelu djelotvornosti protivi nacionalno zakonodavstvo koje sudu koji odlučuje o izvršenju tražbine, kojem je podnesen prigovor na tu ovrhu, ne omogućuje da po službenoj dužnosti ili na zahtjev potrošača ocijeni nepoštenost odredbi ugovora koji je ovršna isprava, ako sud koji odlučuje o meritumu, pred kojim se može pokrenuti odvojeni redovni postupak radi ispitivanja eventualne nepoštenosti odredbi takvog ugovora, može obustaviti postupak izvršenja dok ne odluči o meritumu samo ako se položi jamstvo, primjerice izračunano na osnovi vrijednosti predmeta žalbe, u iznosu koji može odvratiti potrošača od pokretanja i vođenja takvog postupka. Kad je riječ o tom jamstvu, Sud pojašnjava da troškovi podnošenja tužbe u odnosu na iznos osporavanog duga ne smiju biti takvi da obeshrabruju potrošača da pokrene postupak pred sudom. Međutim, vjerojatno dužnik koji ne ispunjava obveze plaćanja ne raspolaže financijskim sredstvima potrebnima za polaganje zahtijevanog jamstva. To vrijedi tim više ako vrijednost podnesenih tužbi uvelike premašuje cjelokupnu vrijednost ugovora, kao što se čini da je slučaj u glavnom postupku.

³⁵⁷ Osobito članak 6. stavak 1. i članak 7. stavak 1. te direktive

1. Otpadna električna i elektronička oprema

Presuda od 25. siječnja 2022. (veliko vijeće), VYSOČINA WIND (C-181/20, [EU:C:2022:51](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2012/19/EU – Otpadna električna i elektronička oprema – Obveza financiranja troškova povezanih s gospodarenjem otpadom od fotonaponskih ploča – Retroaktivni učinak – Načelo pravne sigurnosti – Pogrešno prenošenje direktive – Odgovornost države članice”

Vysočina Wind češko je društvo koje upravlja solarnom elektranom opremljenom fotonaponskim pločama stavljenima na tržište nakon 13. kolovoza 2005.

U skladu s obvezom predviđenom češkim Zakonom br. 185/2001 o otpadu (u daljnjem tekstu: Zakon o otpadu)³⁵⁹, to je društvo sudjelovalo u financiranju troškova povezanih s gospodarenjem otpadom od fotonaponskih ploča te je na temelju toga plaćalo naknade tijekom 2015. i 2016.

Međutim, budući da je Vysočina Wind smatrao da ta obveza plaćanja proizlazi iz pogrešnog prenošenja Direktive 2012/19 o otpadu električne i elektroničke opreme (OEEU)³⁶⁰ i da plaćanje tih naknada predstavlja štetu pred češkim je sudovima podnio tužbu za naknadu štete protiv Češke Republike. U tom kontekstu Vysočina Wind tvrdio je da je odredba Zakona o otpadu kojom se predviđa obveza plaćanja naknade za korisnike fotonaponskih ploča protivna članku 13. stavku 1. Direktive o OEEU-u, kojim se proizvođačima električne i elektroničke opreme, a ne njezinim korisnicima, nalaže financiranje troškova povezanih s gospodarenjem otpadom koji potječe od opreme stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005.

Budući da je tužba koju je podnio Vysočina Wind prihvaćena, i u prvostupanjskom i u žalbenom postupku, Češka Republika podnijela je žalbu u kasacijskom postupku Nejvyšším soudu (Vrhovni sud, Češka Republika).

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio potonji sud, Sud, zasjedajući u velikom vijeću, odlučuje, s jedne strane, o tumačenju i valjanosti članka 13. stavka 1. Direktive o OEEU-u i, s druge strane, pojašnjava pretpostavke za utvrđivanje odgovornosti države članice za povredu prava Unije u kontekstu prenošenja direktive.

Ocjena Suda

³⁵⁸ U ovom dijelu treba istaknuti i sljedeće presude: presude od 14. srpnja 2022., *GSMB Invest* (C-128/20, [EU:C:2022:570](#)); od 14. srpnja 2022., *Volkswagen* (C-134/20, [EU:C:2022:571](#)) i od 14. srpnja 2022., *Porsche Inter Auto i Volkswagen* (C-145/20, [EU:C:2022:572](#)), prikazane u dijelu XIII.3. „Motorna vozila”, kao i presuda od 8. studenoga 2022., *Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozila)* (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), prikazana u dijelu III.1. „Pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje”.

³⁵⁹ Članak 37.p zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (Zakon br. 185/2001 o otpadu i izmjeni određenih drugih zakona)

³⁶⁰ Direktiva 2012/19/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEU) (SL 2012., L 197, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 194.), u daljnjem tekstu: Direktiva o OEEU-u

Sud doslovnim tumačenjem Direktive o OEEU-u potvrđuje, kao prvo, da fotonaponske ploče predstavljaju električnu i elektroničku opremu u smislu te direktive, tako da, u skladu s člankom 13. stavkom 1. te direktive, financiranje troškova povezanih s gospodarenjem otpadom od tih ploča stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2012., datuma stupanja na snagu te direktive, moraju snositi proizvođači navedenih ploča, a ne, kao što to predviđa češko zakonodavstvo, njihovi korisnici.

Kao drugo, Sud ispituje valjanost članka 13. stavka 1. Direktive o OEEU-u u dijelu u kojem se ta odredba primjenjuje na fotonaponske ploče stavljene na tržište nakon 13. kolovoza 2005., odnosno prije dana stupanja na snagu te direktive.

U tom pogledu Sud najprije podsjeća na to da, iako se načelu pravne sigurnosti protivi primjena novog pravnog pravila na situaciju nastalu prije njegova stupanja na snagu, iz njegove sudske prakse također proizlazi da se novo pravno pravilo odmah primjenjuje na buduće učinke situacije nastale tijekom razdoblja važenja prijašnjeg zakona kao i na nove pravne situacije.

Stoga Sud provjerava može li primjena pravnog pravila iz članka 13. stavka 1. Direktive o OEEU-u, prema kojem su proizvođači, a ne korisnici, dužni osigurati financiranje troškova povezanih s gospodarenjem otpadom od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište nakon 13. kolovoza 2005., kada su te ploče postale ili će postati otpad od dana stupanja na snagu Direktive, utjecati na situaciju nastalu prije njezina stupanja na snagu ili je naprotiv svrha te primjene uređivanje budućih učinaka situacije nastale prije tog stupanja na snagu.

Međutim, budući da su propisi Unije koji su postojali prije donošenja Direktive o OEEU-u državama članicama ostavljali odabir da odluče hoće li troškove gospodarenja otpadom od fotonaponskih ploča snositi trenutačni odnosno prethodni posjednik otpada ili proizvođač odnosno distributer ploča, Direktiva o OEEU-u utjecala je na situacije nastale prije njezina stupanja na snagu u državama članicama koje su odlučile naložiti snošenje tih troškova korisnicima fotonaponskih ploča, a ne njihovim proizvođačima, kao što je to bio slučaj u Češkoj Republici.

U tom pogledu Sud pojašnjava da se novo pravno pravilo koje se primjenjuje na ranije nastale situacije ne može smatrati usklađenim s načelom zabrane retroaktivnosti pravnih akata ako naknadno i nepredvidivo mijenja podjelu troškova čiji se nastanak više ne može izbjeći. U ovom slučaju proizvođači fotonaponskih ploča nisu prilikom njihova dizajniranja mogli predvidjeti da će naknadno biti dužni osigurati financiranje troškova povezanih s gospodarenjem otpadom od tih ploča.

S obzirom na ta razmatranja, Sud proglašava nevaljanim članak 13. stavak 1. Direktive o OEEU-u u dijelu u kojem se tom odredbom proizvođačima nalaže financiranje troškova povezanih s gospodarenjem otpadom od fotonaponskih ploča stavljenih na tržište između 13. kolovoza 2005. i 13. kolovoza 2012.

Kao treće, Sud potvrđuje da unošenje u Zakon o otpadu odredbe kojom se predviđa obveza plaćanja naknade na teret korisnika fotonaponskih ploča koja je protivna Direktivi o OEEU-u, više od jednog mjeseca prije njezina donošenja, kao takvo ne predstavlja povredu prava Unije koju je počinila Češka Republika, s obzirom na to da se ostvarenje rezultata propisanog Direktivom ne može smatrati ozbiljno ugroženim prije nego što ona bude dio pravnog poretka Unije.

2. Kvaliteta zraka

**Presuda od 22. prosinca 2022. (veliko vijeće), Ministre de la Transition
écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka)
(C-61/21, [EU:C:2022:1015](#))**

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktive 80/779/EEZ, 85/203/EE, 96/62/EEZ, 1999/30/EZ i 2008/50/EZ – Kvaliteta zraka – Granične vrijednosti utvrđene za mikročestice (PM10) i za dušikov dioksid (NO2) – Prekoračenje – Planovi za kvalitetu zraka – Šteta koja je pojedincu navodno prouzročena pogoršanjem zraka zbog prekoračenja tih graničnih vrijednosti – Odgovornost dotične države članice – Uvjeti za nastanak te odgovornosti – Zahtjev da se povrijeđenim pravnim pravilom Unije dodjeljuju prava oštećenim pojedincima – Nepostojanje”

U okviru tužbe podnesene tribunalu administratif de Cergy-Pontoise (Upravni sud u Cergy-Pontoiseu, Francuska) osoba JP, rezident aglomeracije Pariz, zatražila je, među ostalim, da joj Francuska Republika nadoknadi štetu zbog pogoršanja njezina zdravstvenog stanja koje joj je bilo prouzročeno pogoršanjem kvalitete zraka u toj aglomeraciji. To pogoršanje navodno proizlazi iz prekoračenja graničnih vrijednosti koncentracije dušikova dioksida (NO₂) i mikročestica (PM₁₀), određenih Direktivom 2008/50 o kvaliteti zraka³⁶¹, zbog toga što su francuska tijela povrijedila obveze koje imaju na temelju članaka 13.³⁶² i 23.³⁶³ te direktive.

Budući da je njegova tužba odbijena, u biti, jer se odredbama Direktive 2008/50 o kvaliteti zraka na koju se poziva ne dodjeljuje pojedincima nikakvo pravo na naknadu eventualne štete pretrpljene zbog pogoršanja kvalitete zraka, osoba JP podnijela je žalbu protiv presude couru administrative d'appel de Versailles (Žalbeni upravni sud u Versaillesu, Francuska).

Sud, kojem je navedeni sud podnio zahtjev za prethodnu odluku, zasjedajući u velikom vijeću, naveo je uvjete za utvrđivanje odgovornosti države članice za štetu prouzročenu pojedincu pogoršanjem kvalitete zraka koje je uzrokovano prekoračenjem graničnih vrijednosti onečišćujućih tvari u zraku.

Ocjena Suda

Najprije, Sud ističe da je Direktiva 2008/50 o kvaliteti zraka, na koju se pozvala osoba JP, stupila na snagu 11. lipnja 2008., odnosno djelomično nakon nastanka navodno prouzročene štete za zdravlje, a do koje je navodno počelo dolaziti 2003. Stoga, da bi ispitao eventualnu odgovornost Francuske Republike za štetu u pitanju, smatrao je svrsishodnim uzeti u obzir ne samo relevantne odredbe te direktive, nego i odredbe direktiva koje su joj prethodile³⁶⁴ i kojima se predviđaju slični zahtjevi.

Sud potom podsjeća na to da se, kako bi se pojedinci mogli pozvati na odgovornost države, pretpostavlja ispunjavanje triju kumulativnih uvjeta, odnosno da povrijeđeno pravno pravilo Unije ima

³⁶¹ Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.)

³⁶² U skladu s njezinim člankom 13. stavkom 1. „[d]ržave članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama razine sumporova dioksida, PM₁₀, olova i ugljikova monoksida u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI.” i „[š]to se tiče dušikova dioksida i benzena, granične vrijednosti navedene u Prilogu XI. ne smiju se prekoračiti od tamo navedenih datuma”.

³⁶³ Na temelju članka 23. stavka 1. te direktive „[a]ko u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost kao i bilo koju granicu tolerancije u svakom od tih slučajeva, države članice osiguravaju izradu planova za kvalitetu zraka za te zone i aglomeracije kako bi postigle relevantnu graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost navedenu u prilogima XI. i XIV.”.

³⁶⁴ To jest članke 3. i 7. Direktive Vijeća 80/779/EEZ od 15. srpnja 1980. o graničnim vrijednostima kakvoće zraka i preporučenim vrijednostima za sumporni dioksid i lebdeće čestice (SL 1980., L 229, str. 30.), kao i članke 3. i 7. Direktive Vijeća 85/203/EEZ od 7. ožujka 1985. o standardima kvalitete zraka za dušikov dioksid (SL 1985., L 87, str. 1.), članke 7. i 8. Direktive Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka (SL 1996., L 296, str. 55.) i članak 4. stavak 1. te članak 5. stavak 1. Direktive Vijeća 1999/30/EZ od 22. travnja 1999. o graničnim vrijednostima za sumporov dioksid, dušikov dioksid i dušikove okside, lebdeće čestice i olovo u zraku (SL 1999., L 163, str. 41.).

za svrhu dodijeliti im prava, da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pretrpjeli ti pojedinci.

Kad je riječ o prvom uvjetu koji se odnosi na to da je svrha povrijeđenog pravila dodjeljivanje prava pojedincima, ta prava ne nastaju samo kada je njihova izričita dodjela propisana odredbama prava Unije, nego i kao rezultat pozitivnih odnosno negativnih obveza koje se njima na jasno određen način nalažu pojedincima i državama članicama ili institucijama Unije. Naime, povreda takvih obveza koju počinu država članica može ometati ostvarivanje prava koja se predmetnim odredbama prešutno dodjeljuju pojedincima i tako izmijeniti pravnu situaciju koja se tim odredbama za njih nastoji stvoriti. Zbog toga puna učinkovitost tih standarda i zaštita prava koja se njima dodjeljuju zahtijevaju da pojedinci imaju mogućnost dobiti naknadu štete, i to neovisno o pitanju imaju li predmetne odredbe izravni učinak, s obzirom na to da to svojstvo samo po sebi nije ni nužno ni dovoljno kako bi se ispunio prvi uvjet.

U ovom slučaju, člankom 13. stavkom 1. i člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50 o kvaliteti zraka, poput sličnih odredbi prethodnih direktiva, državama članicama u biti se nalaže, s jedne strane, obveza da vode računa o tome da razine za NO₂ i PM₁₀ na njihovu državnom području i od određenih datuma ne prelaze granične vrijednosti utvrđene tim direktivama i, s druge strane, obveza predviđanja odgovarajućih mjera za ispravljanje eventualnih prekoračenja tih vrijednosti, posebno u okviru planova koji se odnose na kvalitetu zraka. Iz toga slijedi da se tim odredbama predviđaju dovoljno jasne i precizne obveze u pogledu rezultata koji države članice moraju osigurati. Međutim, te obveze imaju opći cilj zaštite zdravlja ljudi i okoliša u cjelini te se na temelju njih ne može zaključiti da se njima prešutno dodjeljuju pojedinačna prava osobama čija povreda može dovesti do odgovornosti države članice za štetu koja im je uzrokovana. Stoga nije ispunjen prvi od triju kumulativnih uvjeta za postojanje odgovornosti države.

To utvrđenje ne može izmijeniti mogućnost koja se pojedincima priznaje u sudskoj praksi Suda da od nacionalnih tijela, po potrebi pred nadležnim sudovima, ishode donošenje plana za poboljšanje kvalitete zraka u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti iz Direktive 2008/50 i prethodnih direktiva. Ta mogućnost, koja osobito proizlazi iz načela djelotvornosti prava Unije, djelotvornosti kojoj određeni pojedinci imaju pravo pridonijeti pokretanjem upravnih ili sudskih postupaka zbog svoje posebne situacije, ne znači da je svrha obveza koje proizlaze iz članka 13. stavka 1. i članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50, kao i iz sličnih odredbi prethodnih direktiva, dodjela zainteresiranim osobama pojedinačnih prava u smislu prvog od triju gore navedenih uvjeta.

S obzirom na sva ta razmatranja, Sud zaključuje da članak 13. stavak 1. i članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 o kvaliteti zraka, kao i slične odredbe prethodnih direktiva, treba tumačiti na način da njihova svrha nije dodjela osobama pojedinačnih prava kojima im se može dati pravo na naknadu štete u odnosu na državu članicu na temelju načela odgovornosti države za štetu uzrokovanu pojedincima povredama prava Unije koje joj se mogu pripisati.

Poglavlje 2. – Opći sud

I. Postupci prema pravu Unije

1. Zastupanje od strane odvjetnika ovlaštenog za zastupanje samo pred sudovima Ujedinjene Kraljevine

Rješenje od 20. lipnja 2022., Natixis/Komisija (T-449/21, [EU:T:2022:394](#))

„Tužba za poništenje – Postupovno pitanje – Nepostojanje zastupanja od strane odvjetnika ovlaštenog za zastupanje samo pred sudovima Ujedinjene Kraljevine u jednom od slučajeva koji su taksativno predviđeni člankom 91. stavkom 2. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Unije i Euratoma – Nepostojanje zastupanja od strane odvjetnika ovlaštenog za zastupanje pred sudom države članice ili druge države koja je stranka Sporazuma o EGP-u – Članak 19. Statuta Suda Europske unije”

Tužbom podnesenom 30. srpnja 2021., društvo Natixis pokrenulo je postupak za poništenje Odluke Europske komisije od 20. svibnja 2021. o postupku primjene članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru³⁶⁵, u dijelu u kojem se odnosi na njega. Tužitelj je naveo da ga, među ostalim, zastupaju dva *barristera* i dva *solicitora* koji su ovlašteni za zastupanje pred sudovima Ujedinjene Kraljevine.

Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije³⁶⁶ predviđa prijelazno razdoblje koje je isteklo 31. prosinca 2020.

Opći sud svojim rješenjem odbija tužiteljev zahtjev da *barristera* i *solicitora* prizna kao njegove zastupnike. Ovaj predmet stoga daje Općem sudu priliku da ispita različite tekstove i odredbe koje treba uzeti u obzir radi utvrđivanja može li stranku pred Općim sudom zastupati odvjetnik koji je ovlašten za zastupanje samo pred sudovima Ujedinjene Kraljevine.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud podsjeća na to da u skladu s člankom 19. trećim i četvrtim stavkom Statuta Suda Europske unije, samo odvjetnik koji je ovlašten zastupati pred sudom države članice ili druge države koja je stranka Sporazuma o EGP-u pred sudovima Unije može nastupiti kao zastupnik ili savjetnik neke stranke³⁶⁷. Međutim, kad je riječ o posebnom slučaju odvjetnika koji su ovlašteni za zastupanje pred sudovima Ujedinjene Kraljevine, najprije valja uzeti u obzir eventualno relevantne odredbe međunarodnih sporazuma koji obvezuju Ujedinjenu Kraljevinu i Uniju, odnosno Sporazum o povlačenju i Sporazum o trgovini i suradnji³⁶⁸.

³⁶⁵ Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (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)

³⁶⁶ 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., u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju)

³⁶⁷ Članak 19. četvrti stavak Statuta Suda Europske unije

³⁶⁸ Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane (SL 2021., L 149, str. 10., u daljnjem tekstu: Sporazum o trgovini i suradnji)

U tom pogledu, Sporazum o povlačenju predviđa taksativno navedene slučajeve u kojima stranku pred sudovima Unije može zastupati ili joj pomagati odvjetnik ovlašten za zastupanje pred sudovima Ujedinjene Kraljevine³⁶⁹. U skladu s trenutačnim stanjem u vezi s podjelom nadležnosti između Suda i Općeg suda, takav odvjetnik koji je stranku zastupao 31. prosinca 2020., može je u postupku pokrenutom pred Općim sudom nastaviti zastupati ili joj pomagati³⁷⁰. Takav odvjetnik može također zastupati stranku ili joj pomagati pred Općim sudom u okviru tužbi za poništenje podnesenih protiv odluka koje su institucije, tijela, uredi i agencije Unije donijeli prije 31. prosinca 2020. i koje su upućene Ujedinjenoj Kraljevini odnosno fizičkim ili pravnim osobama s boravištem ili poslovnim nastanom u Ujedinjenoj Kraljevini³⁷¹. Isto vrijedi i kad je riječ o takvim odlukama koje su donesene nakon 31. prosinca 2020., posebno u okviru postupaka u kojima se primjenjuju članci 101. ili 102. UFEU-a pokrenutih prije 31. prosinca 2020. i koje su upućene Ujedinjenoj Kraljevini odnosno fizičkim ili pravnim osobama s boravištem ili poslovnim nastanom u Ujedinjenoj Kraljevini. Naposljetku, odvjetnik ovlašten za zastupanje pred sudovima Ujedinjene Kraljevine može zastupati tu državu ili joj pomagati pred Općim sudom³⁷² u postupcima u koje se odlučila uključiti navedena država³⁷³.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da ova tužba ne spada ni pod jedan od tih taksativno navedenih slučajeva u Sporazumu o povlačenju. Tužitelj je društvo osnovano u skladu s francuskim pravom s poslovnim nastanom u Francuskoj. U tom pogledu nije relevantna činjenica da drugi adresati predmetne odluke, imaju poslovni nastan u Ujedinjenoj Kraljevini. U tom smislu, Opći sud podsjeća na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi odluku koju Komisija donosi na temelju članka 101. UFEU-a, iako je sastavljena i objavljena kao jedna odluka, treba analizirati kao skupinu pojedinačnih odluka kojima se u pogledu svakog od društava kojima je upućena utvrđuje povreda ili povrede za koje se tereti i kojima mu se, ako je to slučaj, izriče novčana kazna. Usto, kad je riječ o tužiteljevoj tvrdnji prema kojoj ima „poslovni nastan” u Ujedinjenoj Kraljevini kao „overseas company”, iz dokumenata koje je dostavio proizlazi da je on samo registriran, a ne i da ima poslovni nastan u toj državi. Opći sud također ističe da pravo zastupanja ili pomoći koje Sporazum o povlačenju³⁷⁴ priznaje odvjetnicima ovlaštenima za zastupanje pred sudovima Ujedinjene Kraljevine vrijedi samo u okviru upravnih postupaka³⁷⁵ izuzev eventualnih naknadnih sudskih postupaka³⁷⁶.

Kao drugo, Opći sud navodi da se tužitelj ne može pozivati ni na Sporazum o trgovini i suradnji koji su sklopile Unija i Ujedinjena Kraljevina. Taj sporazum ne predviđa³⁷⁷ da stranka tog sporazuma dopušta odvjetniku druge stranke navedenog sporazuma da na njezinu području pruža pravne usluge koje se odnose na pravo Unije, u koje spada i članak 101. UFEU-a, ili da pruža usluge pravnog zastupanja pred, među ostalim, sudovima i drugim propisno osnovanim službenim sudovima stranke navedenog sporazuma, među kojima se nalazi Opći sud.

³⁶⁹ Članak 87. u vezi s člancima 90. do 92. i 95. Sporazuma o povlačenju

³⁷⁰ U skladu s člankom 91. stavkom 1. Sporazuma o povlačenju

³⁷¹ U skladu s člankom 91. stavkom 2. prvom rečenicom Sporazuma o povlačenju u vezi s njegovim člankom 95. stavcima 1. i 3.

³⁷² U skladu s člankom 91. stavkom 2. drugom rečenicom Sporazuma o povlačenju, u vezi s njegovim člankom 90.

³⁷³ Na temelju članka 90. drugog stavka točke (c) Sporazuma o povlačenju

³⁷⁴ Članak 94. stavak 2. Sporazuma o povlačenju

³⁷⁵ Iz članka 92. i 93. Sporazuma o povlačenju

³⁷⁶ Previđenih člankom 91. Sporazuma o povlačenju

³⁷⁷ Članak 193. točke (a) i (g) Sporazuma o trgovini i suradnji

Kao treće i posljednje, Opći sud navodi da je tužba podnesena 30. srpnja 2021., to jest nakon što je 31. prosinca 2020. isteklo prijelazno razdoblje, tijekom kojeg se pravo Unije nastavilo primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu i u njoj, unatoč njezinu statusu treće zemlje. Slijedom toga, ne može se više razmatrati s obzirom na odredbe ili akte prava Unije³⁷⁸ pitanje treba li odvjetnike – koji su ovlašteni za zastupanje samo pred sudovima Ujedinjene Kraljevine koje je odredio tužitelj – smatrati ovlaštenima za zastupanje pred sudom države članice ili druge države stranke Sporazuma o EGP-u³⁷⁹. Stoga se takvo ispitivanje mora izvršiti s obzirom na eventualni poseban propis države članice koji te odvjetnike jednostrano ovlašćuje na zastupanje pred svojim sudovima, koji međutim u Francuskoj u ovom slučaju ne postoji.

2. Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti

Presuda od 23. veljače 2022., *United Parcel Service/Komisija* (T-834/17, [EU:T:2022:84](#))

„Izvanugovorna odgovornost – Tržišno natjecanje – Tržište međunarodnih usluga brze dostave malih paketa u EGP-u – Koncentracija – Odluka kojom se koncentracija proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem – Poništenje odluke presudom Općeg suda – Prava obrane – Dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima – Uzročna veza“

Odlukom od 30. siječnja 2013. (u daljnjem tekstu: sporna odluka)³⁸⁰ Europska komisija proglasila je nespojivom s unutarnjim tržištem prijavljenu koncentraciju između društava *United Parcel Service, Inc.* (u daljnjem tekstu: UPS) i *TNT Express NV* (u daljnjem tekstu: TNT), dvaju poduzetnika koji djeluju na tržištima međunarodnih usluga brze dostave malih paketa.

UPS je javno objavio da odustaje od te koncentracije, a zatim je Općem sudu podnio tužbu za poništenje sporne odluke. Presudom od 7. ožujka 2017.³⁸¹ Opći sud prihvatio je tu tužbu, a presudom od 16. siječnja 2019.³⁸² Sud je odbio žalbu koju je Komisija podnijela protiv te presude Općeg suda.

U međuvremenu Komisija je proglasila spojivom s unutarnjim tržištem prijavljenu koncentraciju između TNT-a i društva *FedEx Corp.* (u daljnjem tekstu: FedEx), UPS-ova konkurenta³⁸³.

³⁷⁸ Uključujući one koji se primjenjuju na obavljanje odvjetničke djelatnosti, poput Direktive 98/5/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija (SL 1998., L 77, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 65.) ili Direktive Vijeća 77/249/EEZ od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga (SL 1977., L 78, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 14.).

³⁷⁹ Članak 19. četvrti stavak Statuta Suda Europske unije

³⁸⁰ Odluka Komisije C(2013) 431 o proglašenju koncentracije nespojivom s unutarnjim tržištem i s funkcioniranjem Sporazuma o EGP-u (predmet COMP/M.6570 – UPS/TNT Express)

³⁸¹ Presuda od 7. ožujka 2017., *United Parcel Service/Komisija* (T-194/13, [EU:T:2017:144](#))

³⁸² Presuda od 16. siječnja 2019., *Komisija/United Parcel Service* (C-265/17 P, [EU:C:2019:23](#))

³⁸³ Odluka od 8. siječnja 2016. o ocjenjivanju koncentracije spojivom s unutarnjim tržištem i funkcioniranjem Sporazuma o EGP-u (predmet M.7630 – FedEx/TNT Express), čiji je sažetak objavljen u *Službenom listu Europske unije* (SL 2016., C 450, str. 12.)

Krajem 2017. UPS je podnio tužbu za naknadu štete protiv Komisije kojom je zahtijevao naknadu imovinske štete koju je navodno pretrpio zbog nezakovitosti sporne odluke³⁸⁴. Usto, društva ASL Aviation Holdings DAC i ASL Airlines (Ireland) Ltd (u daljnjem tekstu zajedno nazvana: društva ASL), koja su prije donošenja sporne odluke s TNT-om sklopila poslovne sporazume koji su se trebali izvršavati nakon odobrenja koncentracije između UPS-a i TNT-a³⁸⁵, podnijela su 2018. tužbu za naknadu štete.

Sedmo prošireno vijeće Općeg suda odbilo je te dvije tužbe za naknadu štete.

Ocjena Općeg suda

- **Odbijanje tužbe za naknadu štete koju je podnio UPS (predmet T-834/17)**

U okviru svoje tužbe za naknadu štete UPS je tvrdio da je donošenjem sporne odluke Komisija počinila dovoljno ozbiljne povrede prava Unije koje mogu dovesti do nastanka izvanugovorne odgovornosti Unije. Prema UPS-ovu mišljenju, Komisija je, kao prvo, povrijedila njegova postupovna prava tijekom upravnog postupka, kao drugo, povrijedila obvezu obrazlaganja i, kao treće, počinila pogreške koje se tiču ocjene osnovanosti prijavljene koncentracije.

Uvodno, Opći sud podsjeća na to da je nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije uvjetovan kumulativnim ispunjavanjem triju pretpostavki, odnosno dovoljno ozbiljnom povredom pravnog pravila koje dodjeljuje prava pojedincima, postojanjem štete i postojanjem izravne uzročne veze između povrede i pretrpljene štete.

Kad je riječ, kao prvo, o navodnom nepoštovanju UPS-ovih postupovnih prava tijekom upravnog postupka, on je, s jedne strane, prigovarao Komisiji da nije priopćila ni konačnu verziju ekonometrijskog modela koji je poslužio za analizu učinaka prijavljene koncentracije na cijene ni kriterije za ocjenu učinkovitosti koje proizlaze iz te koncentracije. S druge strane, UPS je smatrao da je Komisija povrijedila njegovo pravo pristupa informacijama koje je dostavio FedEx tijekom upravnog postupka.

Kad je riječ o nepriopćavanju posljednje verzije ekonometrijskog modela koji je primijenila Komisija, Opći sud ističe da je na temelju primjenjivog propisa Komisija zaista bila dužna UPS upoznati s tom posljednjom verzijom. Budući da je Komisija u tom pogledu imala veoma suženu, odnosno nepostojeću marginu prosudbe, ona je počinila dovoljno ozbiljnu povredu UPS-ovih prava obrane time što mu nije priopćila taj model. Uzimajući u obzir sudsku praksu u području poštovanja prava obrane i presudu Suda od 16. siječnja 2019., ta povreda UPS-ovih prava usto nije bila ispričiva zbog navodne nejasnoće prava Unije, kako je tvrdila Komisija.

Opći sud odbija i argument koji je Komisija istaknula u svoju obranu, a koji se temelji na činjenici da je finalizaciji ekonometrijskog modela prethodila intenzivna komunikacija s UPS-om. Naime, time što nije priopćila konačnu verziju ekonometrijskog modela, Komisija nije samo nadišla postupovno ograničenje namijenjeno jamstvu zakonitosti postupka kontrole koncentracija Unije te njegove pravičnosti, nego je usto dovela UPS u situaciju koja mu ne omogućuje da razumije dio obrazloženja sporne odluke.

³⁸⁴ Predmet T-834/17, United Parcel Service/Komisija

³⁸⁵ Predmet T-540/18, ASL Aviation Holdings i ASL Airlines (Ireland)/Komisija

Suprotno tomu, kad je riječ o nepriopćavanju UPS-u kriterija za ocjenu učinkovitosti koje proizlaze iz prijavljene koncentracije, Opći sud ističe da nijedna odredba prava Unije koja se primjenjuje na kontrolu koncentracija ne nalaže Komisiji da unaprijed, apstraktno definira posebne kriterije na temelju kojih namjerava priznati da se učinkovitosti mogu smatrati dokazivima. U tim okolnostima UPS-ova argumentacija kojom nastoji dokazati da je Komisija bila dužna priopćiti mu posebne kriterije i standarde dokazivanja koje namjerava primijeniti radi određivanja dokazivosti svake od navedenih učinkovitosti nema pravne osnove.

Usto, Opći sud odbija argumentaciju u skladu s kojom je Komisija povrijedila UPS-ovo pravo na uvid u određene dokumente koje je Komisiji dostavio FedEx tijekom upravnog postupka. Naime, budući da UPS nije izvršio svoje pravo na uvid pravodobno i u obliku propisanom primjenjivim zakonodavstvom (nepodnošenje zahtjeva službeniku za usmene rasprave), on nije ispunio pretpostavke za dobivanje naknade štete koja navodno proizlazi iz povrede navedenih prava.

Kao drugo, kad je riječ o Komisijinoj navodnoj povredi obveze obrazlaganja, Opći sud podsjeća na to da nedostatan obrazloženi akta Unije u načelu samo za sebe ne može dovesti do nastanka odgovornosti Unije.

Kad je riječ, kao treće, o UPS-ovu argumentu koji se temelji na pogreškama u ocjeni osnovanosti prijavljene koncentracije, Opći sud priznaje da je Komisija počinila određene pogreške, ali ističe da one ne čine povredu prava Unije koje su dovoljno ozbiljne da bi mogle dovesti do nastanka izvanugovorne odgovornosti Unije. S tim u vezi Opći sud pojašnjava da je, sve i da je Komisija, protivno vlastitim pravilima (Najbolje prakse za podnošenje ekonomskih dokaza), primijenila ekonometrijski model koji znatno odstupa od uobičajene prakse u području ekonomije, ona je imala znatnu marginu prosudbe prilikom definicije navedenog modela. Usto, radi provođenja svoje analize učinaka prijavljene koncentracije Komisija se nije oslonila isključivo na navedeni ekonometrijski model, nego je isto tako provela opću analizu značajki predmetnog tržišta, pri čemu je identificirala prirodu i značajke navedenog tržišta te posljedice koje proizlaze iz namjeravane transakcije.

Naposljetku, Opći sud zaključuje da UPS nije uspio dokazati postojanje očitih i teških pogrešaka u okviru ocjene dokazivosti učinkovitosti, postojanje FedEx-ova konkurentskog položaja u predloženoj koncentraciji niti postojanje ikakvih naznaka koje mogu otkriti nejednako postupanje između odluke o transakciji između FedEx-a i TNT-a i sporne odluke.

Nakon što je tako utvrdio da je dovoljno ozbiljna povreda UPS-ovih postupovnih prava tijekom upravnog postupka ograničena na nepriopćavanje posljednje verzije ekonometrijskog modela koji je Komisija primijenila za analizu učinaka prijavljene koncentracije na cijene, Opći sud nadalje ispituje postojanje uzročne veze između te nezakonitosti i šteta koje navodi UPS, odnosno, kao prvo, troškova u vezi s njegovim sudjelovanjem u postupku kontrole prijavljene koncentracije između FedEx-a i TNT-a, kao drugo, plaćanja TNT-u ugovorne odštete zbog raskida sporazuma o spajanju sklopljenog s TNT-om i, kao treće, izmakle koristi koja je posljedica nemogućnosti izvršenja tog sporazuma o spajanju.

Najprije, kad je riječ o troškovima u vezi s UPS-ovim sudjelovanjem u postupku kontrole prijavljene koncentracije između FedEx-a i TNT-a, Opći sud utvrđuje da je to sudjelovanje očito rezultat UPS-ova slobodnog izbora. Stoga se povreda UPS-ovih postupovnih prava tijekom postupka kontrole koncentracije između njega i TNT-a ne može smatrati odlučujućim uzrokom troškova u vezi s njegovim sudjelovanjem u postupku kontrole koncentracije između FedEx-a i TNT-a. Isto tako, budući da se plaćanje TNT-u ugovorne odštete zbog raskida temeljilo na ugovornoj obvezi koja proizlazi iz sporazuma o spajanju sklopljenog između UPS-a i TNT-a, nezakonitosti sadržane u spornoj odluci nisu mogle činiti odlučujući uzrok plaćanja te odštete TNT-u.

Naposljetku, kad je riječ o koristi koja je navodno izmakla UPS-u, Opći sud ističe da se ne može pretpostavljati da bi, da nije došlo do povrede UPS-ovih postupovnih prava tijekom postupka kontrole koncentracije između njega i TNT-a, ta koncentracija bila proglašena spojivom s unutarnjim tržištem. Osim toga, UPS nije dokazao ni podnio elemente koji bi Općem sudu omogućili zaključak da bi, da nije došlo do te povrede, Komisija proglasila navedenu transakciju spojivu s unutarnjim tržištem. Usto

UPS-ovo odustajanje od predložene koncentracije čim je objavljena sporna odluka dovelo je do prekida bilo kakve izravne uzročne veze između te utvrđene nezakovitosti i navodne štete.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud zaključuje da UPS nije dokazao da povreda njegovih postupovnih prava u postupku kontrole koncentracije između njega i TNT-a čini odlučujući uzrok navedenih šteta. Stoga on odbija njegovu tužbu za naknadu štete u cijelosti.

- **Odbijanje tužbe za naknadu štete koju su podnijela društva ASL (predmet T-540/18)**

Tužbom za naknadu štete koju su podnijela društva ASL zahtijevala se naknada navodne izmakle koristi koja je posljedica nemogućnosti izvršenja ugovora sklopljenih s TNT-om zbog sporne odluke. U potporu toj tužbi društva ASL istaknula su Komisijinu povredu njihovih temeljnih prava te UPS-ovih temeljnih prava te postojanje očitih i teških pogrešaka u Komisijinoj ocjeni prijavljene koncentracije između UPS-a i TNT-a.

Kao prvo, Opći sud utvrđuje da se društva ASL ne mogu pozvati, kao temelj svojeg zahtjeva za naknadu štete, na povredu UPS-ovih prava obrane u okviru postupka kontrole koncentracije između tog društva i TNT-a. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Općeg suda, potrebno je da zaštita koju daje pravno pravilo na koje se poziva u potporu tužbi za naknadu štete bude stvarna u odnosu na osobu koja se na njega poziva te stoga da je ta osoba među onima kojima dotično pravilo dodjeljuje prava.

Kao drugo, Opći sud odbija kao neosnovanu argumentaciju društava ASL koja se temelji na činjenici da je Komisija u okviru postupka kontrole koncentracije između društava UPS i TNT povrijedila njihova temeljna prava, a osobito njihovo pravo na dobru upravu sadržano u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. S tim u vezi Opći sud pojašnjava da se, s obzirom na to da su društva ASL slobodno izabrala da ne sudjeluju u tom postupku, nemaju pravo pozvati na Komisijinu navodnu povredu njihovih temeljnih prava u kontekstu tog postupka.

Kao treće, Opći sud odbacuje kao nedopušten tužbeni razlog koji se temelji na postojanju očitih i teških pogrešaka koje je Komisija počinila prilikom ocjene koncentracije između društava UPS i TNT, s obzirom na to da su društva ASL s tim u vezi samo uputila na tužbu koju je UPS podnio u predmetu T-834/17.

S obzirom na ta razmatranja, Opći sud utvrđuje da društva ASL nisu dokazala postojanje dovoljno ozbiljnih povreda prava Unije sadržanih u spornoj odluci te odbija njihovu tužbu kao neosnovanu.

3. Sporovi o ugovorima

Presuda od 13. srpnja 2022., JF/EUCAP Somalia (T-194/20, [EU:T:2022:454](#))

„Arbitražna klauzula – Član međunarodnog ugovornog osoblja EUCAP-a Somalia – Misija u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike – Neproduženje ugovora o radu nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije – Pravo na saslušanje – Jednako postupanje – Nediskriminacija na temelju državljanstva – Prijelazno razdoblje predviđeno Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Unije – Tužba za poništenje – Tužba za naknadu štete – Akti neodvojivi od ugovora – Nedopuštenost“

Tužitelj, osoba JF, državljanin Ujedinjene Kraljevine, potpisao je s EUCAP-om Somalia, misijom Europske unije čiji je cilj pomoći Somaliji u jačanju njezinih sposobnosti u području pomorske sigurnosti³⁸⁶, više uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, na temelju kojih je bio zaposlen kao član međunarodnog ugovornog osoblja.

Njegov posljednji ugovor o radu, koji je istekao 31. siječnja 2020., predviđao je da se on može raskinuti prije njegova isteka ako Ujedinjena Kraljevina prestane biti članica Europske unije.

Obaviješću od 18. siječnja 2020. voditelj misije EUCAP Somalia obavijestio je članove međunarodnog ugovornog osoblja te misije, državljane Ujedinjene Kraljevine, među kojima i tužitelja, da će zbog vjerojatnog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije 31. siječnja 2020. njihovi ugovori o radu tog dana prestati vrijediti. Nadalje, dopisom od 29. siječnja 2020. on je potvrdio osobi JF da njegov ugovor neće biti produljen nakon isteka roka na koji je sklopljen te da prestaje 31. siječnja 2020. zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije.

Osoba JF svojom je tužbom zahtijevala, na temelju članaka 263. i 268. UFEU-a, da se ponište obavijest od 18. siječnja 2020. i dopis od 29. siječnja 2020. (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: sporni akti) i da joj se na temelju izvanugovorne odgovornosti EUCAP-a Somalia nadoknadi šteta koju je navodno pretrpjela zbog tih akata i podredno da se sporni akti ponište na temelju članka 272. UFEU-a i da joj se ista šteta nadoknadi na temelju ugovorne odgovornosti te misije.

Svojom presudom, donesenom u proširenom vijeću, Opći sud u cijelosti odbija tužbu koju je podnijela osoba JF. Tom prilikom dopunjuje sudsku praksu te odlučuje, među ostalim, o dopuštenosti i prirodi tužbe kao i o mogućnosti da se u određenim uvjetima ne utvrđuje nacionalno pravo koje je mjerodavno za rješavanje sporova koji se odnose na ugovore. Također ispituje tužbene razloge koji se temelje na povredama prava Unije u okviru takvog spora oko ugovora, te iznosi pojašnjenja o primjeni, u ovom slučaju, načela nediskriminacije na temelju državljanstva.

Ocjena Općeg suda

Kad je riječ o dopuštenosti tužbe, Opći sud kao prvo odbacuje kao nedopušten zahtjev za poništenje spornih akata koji se temelji na članku 263. UFEU-a. U tom pogledu napominje, među ostalim, da su uvjeti zapošljavanja, kao i prava i obveze međunarodnog osoblja EUCAP-a Somalia, definirani ugovorom, tako da je radni odnos između tužitelja i EUCAP-a Somalia bio ugovorne prirode. Opći sud utvrđuje i da je voditelj misije EUCAP Somalia spornim aktima tužitelju potvrdio datum isteka njegova ugovora kako ga taj ugovor predviđa, i to nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, što je bio ugovorni razlog za raskid ugovora. Iz toga zaključuje da cilj tih akata nije stvaranje obvezujućih pravnih učinaka izvan ugovornog odnosa između tužitelja i EUCAP-a Somalia, koji podrazumijevaju izvršavanje javnih ovlasti te misije. Stoga su navedeni akti ugovorne prirode i njihovo se poništenje ne može zahtijevati na temelju članka 263. UFEU-a.

Kao drugo, Opći sud odbacuje kao nedopušten zahtjev za naknadu štete koji se odnosi na izvanugovornu odgovornost Unije za postupanje EUCAP-a Somalia, koja se temelji na članku 268. UFEU-a. Taj je zahtjev obuhvaćen pravim ugovornim kontekstom, tako da je obuhvaćen ugovornom odgovornošću Unije.

Kao treće, Opći sud zaključuje da je tužba dopuštena u dijelu u kojem se podredno temelji na članku 272. UFEU-a. Pojašnjava da se tužitelj u prilog osnovanosti svojih zahtjeva na temelju te

³⁸⁶ EUCAP Somalia osnovan je Odlukom Vijeća 2012/389/ZVSP od 16. srpnja 2012. o misiji Europske unije za izgradnju sposobnosti u Somaliji (EUCAP Somalia) (SL 2012., L 187, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 6., str. 292.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća (ZVSP) 2018/1942 od 10. prosinca 2018. (SL 2018., L 314, str. 56.).

odredbe poziva na pravila koja su administrativna tijela Unije dužna poštovati u ugovornom okviru, s obzirom na to da iznosi tužbene razloge koji se među ostalim temelje na povredama prava na saslušanje i načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije³⁸⁷, kao i tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja, koje je opće načelo prava Unije. Prema tome, tužitelja se ne može spriječiti da se pozove na povredu tih načela u potporu svojim zahtjevima uz obrazloženje da se on valjano može pozivati samo na neizvršenje odredbi predmetnog ugovora ili na povredu prava mjerodavnog za ugovor³⁸⁸ jer bi se time povrijedilo načelo djelotvorne sudske zaštite.

Kad je riječ o mjerodavnom pravu, Opći sud podsjeća na načelo prema kojem je ugovorna odgovornost Unije uređena pravom koje se primjenjuje na predmetni ugovor³⁸⁹. Međutim, on smatra da nije potrebno odrediti nacionalno pravo primjenjivo na ovaj spor, koji se može riješiti na temelju predmetnog ugovora, standardnih operativnih postupaka EUCAP-a Somalia, na koje taj ugovor upućuje, kao i na temelju Povelje te općih načela prava Unije. U tom kontekstu Opći sud osobito napominje da se u potporu svojim podrednim zahtjevima, koji se temelje na članku 272. UFEU-a, tužitelj poziva isključivo na tužbene razloge koji se temelje na povredama prava Unije, osobito općih načela tog prava i Povelje. Usto, za rješavanje tog spora nije potrebno primijeniti obvezna pravila nacionalnog prava.

Kad je riječ o meritumu predmeta, Opći sud kao prvo ističe da, u odnosu na povredu prava na saslušanje, ni iz odredbi predmetnog ugovora ni iz standardnih operativnih postupaka EUCAP-a Somalia, na koje taj ugovor upućuje, ne proizlazi da je voditelj misije EUCAP-a Somalia bio dužan saslušati osobu JF prije nego što je izdao obavijest od 18. siječnja 2020. Usto, Opći sud smatra da odluka EUCAP-a Somalije o neproduljenju tužiteljeva ugovora, kakva proizlazi iz spornih akata, nije mjera poduzeta protiv njega koja je na njega nepovoljno utjecala, u smislu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje. Stoga se pravom na saslušanje, koje je zajamčeno tom odredbom, ne nalaže EUCAP-u Somalia da sasluša tužitelja prije izdavanja obavijesti od 18. siječnja 2020. Nadalje, Opći sud u okviru tužbe ugovorne prirode naglašava da postupak, čak i pod pretpostavkom da je tužitelj imao pravo na saslušanje prije izdavanja navedene obavijesti, ne bi imao drukčiji ishod da je on ostvario to pravo.

Kao drugo, kad je riječ o navodnoj diskriminaciji na temelju državljanstva, Opći sud naglašava da tužitelj, kao državljanin države članice koja je pokrenula postupak povlačenja iz Unije, objektivno nije bio u situaciji usporedivoj s onom članova međunarodnog ugovornog osoblja, državljana druge države članice, u EUCAP-u Somalia, tako da je voditelj te misije mogao odlučiti da ne produlji njegov ugovor o radu nakon 31. siječnja 2020., a da to ne predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva.

Naposljetku, kao treće, kad je riječ o navodnoj povredi Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije i Euroatoma³⁹⁰ na temelju spornih akata, Opći sud u okviru tužbe ugovorne prirode napominje da odredbe tog sporazuma, koje su relevantne u ovom slučaju, uređuju uvjete pod kojima se pravo Unije primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja, pa one stoga nisu materijalna pravila. Međutim, budući da se ta pravila ne primjenjuju na pravne situacije nastale prije datuma stupanja na snagu tog sporazuma, i da su sporni akti prethodili tom datumu, takva se povreda ne može utvrditi.

³⁸⁷ Zajamčenih člankom 41. stavkom 2. točkom (a), člankom 20. i člankom 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

³⁸⁸ U smislu presude od 16. srpnja 2020., *ADR Center/Komisija* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#), t. 85. do 89.)

³⁸⁹ Članak 340. prvi stavak UFEU-a

³⁹⁰ 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.), koji je stupio na snagu 1. veljače 2020.

II. Institucionalno pravo – Ured europskog javnog tužitelja

Presuda od 12. siječnja 2022., Verelst/Vijeće (T-647/20, [EU:T:2022:5](#))

„Institucionalno pravo – Pojačana suradnja u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja – Uredba (EU) 2017/1939 – Imenovanje europskih tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja – Imenovanje jednog od kandidata koje je predložila Belgija – Pravila primjenjiva na imenovanje europskih tužitelja“

Vijeće Europske unije donijelo je 12. listopada 2017. Uredbu 2017/1939 o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja³⁹¹. Tom je uredbom osnovan Ured europskog javnog tužitelja kao tijela Europske unije i uspostavljena su pravila o njegovu funkcioniranju.

U skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe 2017/1939 svaka država članica koja sudjeluje u pojačanoj suradnji u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja mora predložiti troje kandidata za položaj europskog tužitelja. Članak 16. stavak 2. te uredbe predviđa da, nakon što je primilo obrazloženo mišljenje povjerenstva za odabir, zaduženog za sastavljanje popisa kandidata za položaj glavnog europskog tužitelja³⁹² koji su ušli u uži izbor, Vijeće odabire i imenuje jednog od kandidata europskim tužiteljem dotične države članice te da je, ako povjerenstvo za odabir smatra da kandidat ne ispunjava uvjete koji se traže za obnašanje dužnosti europskog tužitelja, mišljenje povjerenstva za odabir obvezujuće za Vijeće. Na temelju članka 16. stavka 3. navedene uredbe Vijeće, odlučujući običnom većinom, bira i imenuje europske tužitelje na mandat od šest godina koji se ne može obnavljati i može odlučiti produljiti mandat za najviše tri godine na kraju šestogodišnjeg razdoblja.

U skladu s člankom 14. stavkom 3. Uredbe 2017/1939 Vijeće utvrđuje pravila rada povjerenstva za odabir i donosi odluku o imenovanju njegovih članova na prijedlog Europske komisije. Vijeće je 13. srpnja 2018. donijelo Provedbenu odluku 2018/1696 o pravilima rada tog povjerenstva za odabir³⁹³. Konkretno, u skladu s točkom VII.2. trećim stavkom tih pravila koji se nalazi u prilogu: „[p]ovjerenstvo za odabir rangira kandidate prema njihovim kvalifikacijama i iskustvu“ u kojem se rangiranju „navodi redoslijed poželjnosti kandidata [i koje] nije obvezujuće za Vijeće“.

Radi predlaganja troje kandidata za položaj europskog tužitelja predviđenog Uredbom 2017/1939 belgijska tijela objavila su 25. siječnja 2019. poziv na podnošenje prijave na koji se odazvalo šestoro kandidata među kojima je tužitelj, Jean-Michel Verelst, koji od 2010. obnaša dužnosti zamjenika državnog odvjetnika u Bruxellesu (Belgija) specijaliziranog u poreznom području.

Na kraju različitih stadija postupka odabira predviđenog Uredbom 2017/1939, Vijeće je 27. srpnja 2020. donijelo Provedbenu odluku 2020/1117 o imenovanju europskih tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja, kojom se Yves van den Berge imenuje od 29. srpnja 2020.³⁹⁴ Dopisom od 7. listopada 2020. Vijeće je tužitelju, isto kao i svim ostalim kandidatima koji nisu prihvaćeni, dostavilo tu odluku i

³⁹¹ Uredba 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.)

³⁹² Predviđenog člankom 14. stavkom 3. Uredbe 2017/1939

³⁹³ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1696 od 13. srpnja 2018. o pravilima rada povjerenstva za odabir predviđenima u članku 14. stavku 3. Uredbe 2017/1939 (SL 2018., L 282, str. 8.)

³⁹⁴ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/1117 od 27. srpnja 2020. o imenovanju europskih tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja (SL 2020., L 244, str. 18.)

relevantne informacije u vezi s razlozima koji podupiru njegovu odluku o imenovanju drugog kandidata, u ovom slučaju Y. van den Bergea.

Tužitelj je tada od Vijeća zatražio da mu dostavi sve dokumente u vezi s odvijanjem postupka za odabir koji se odnose na njega. Potom je podnio tužbu za poništenje navedene odluke u dijelu u kojem se odnosi na imenovanje Yvesa van den Bergea kao europskog tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja i u kojem se odbija njegova prijava.

Svojom presudom Opći sud odbija tužiteljevu tužbu. Prvi put ispituje zakonitost Provedbene odluke 2020/1117 o imenovanju europskih tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja, donesene na temelju Uredbe 2017/1939.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud ispituje pitanje je li Vijeće moglo odstupiti od redoslijeda poželjnosti koji je utvrdilo povjerenstvo za odabir zaduženo za ocjenu sposobnosti kandidata koje su predložile države članice. U tom pogledu, nakon što je podsjetio na tekst odredbi koje uređuju postupak koji je doveo do donošenja pobijane odluke – a tužitelj ne osporava da se stvarno tako odvijao – Opći sud podsjeća na to da, s jedne strane, u skladu s točkom VII.2. trećim stavkom pravila rada povjerenstva za odabir rangiranje koje to povjerenstvo utvrdi na temelju kvalifikacija i iskustva troje kandidata koje je predložila dotična država članica nije obvezujuće za Vijeće. S druge strane, Opći sud ističe da se ni članku 16. stavcima 2. i 3. Uredbe 2017/1939 ni pravilima rada povjerenstva za odabir ne protivi to da radi odabira među trima kandidatima koje je država članica predložila u okviru izvršavanja nadležnosti koje su mu dodijeljene navedenim člankom 16. stavcima 2. i 3. Vijeće uzme u obzir informacije koje mu pruže vlade država članica zastupljenih u njemu, a ovisno o okolnostima i sama dotična država članica. Slijedom navedenog, Opći sud smatra da je pobijana odluka donesena u skladu s postupovnim pravilima kojima je uređeno njezino donošenje³⁹⁵ i s načelom nediskriminacije.

Kao drugo, Opći sud ispituje je li Vijeće poštovalo svoju obvezu obrazlaganja u pogledu tužitelja čija je prijava odbijena. Nakon što je podsjetio na doseg te obveze obrazlaganja³⁹⁶ i ispitao pravnu prirodu pobijane odluke, Opći sud smatra da je obrazloženje pobijane odluke trebalo, u načelu, biti dostavljeno tužitelju istodobno s pobijanom odlukom – u dijelu u kojem se odnosilo na prešutno odbijanje njegove prijave za položaj europskog tužitelja Kraljevine Belgije.

U tom pogledu Opći sud utvrđuje da se jedino obrazloženje sadržano u pobijanoj odluci, kako je objavljena u *Službenom listu Europske unije*, nalazi u njezinoj uvodnoj izjavi 13. U njoj je, naime, navedeno da „[k]ada je riječ o kandidatima koje su predložili Belgija, Bugarska i Portugal, Vijeće nije slijedilo neobvezujući redoslijed poželjnosti kandidata povjerenstva za odabir, na temelju različite ocjene prikladnosti tih kandidata koja je provedena u okviru odgovarajućih pripremnih tijela Vijeća”. Opći sud podsjeća na to da iz točke VII.2. trećeg stavka pravila rada povjerenstva za odabir proizlazi da Vijeće nije bilo obvezano rangiranjem koje je to povjerenstvo utvrdilo u vezi s trima kandidatima za položaj europskog tužitelja koje je Kraljevina Belgija predložila na temelju kvalifikacija i iskustva tih kandidata. Vijeće je, dakle, bilo slobodno preuzeti navedeno rangiranje ili svoju odluku zasnovati na različitoj usporedbi prikladnosti kandidata. Stoga, prema stajalištu Općeg suda, tužitelj pogrešno tvrdi da mu je obrazloženje pobijane odluke moralo omogućiti da shvati zašto je Vijeće odlučilo ne slijediti redoslijed poželjnosti koji je utvrdilo povjerenstvo za odabir.

³⁹⁵ Konkretno, člancima 14. i 16. Uredbe 2017/1939 i točkama VI.2. i VII.2. pravila rada povjerenstva za odabir

³⁹⁶ Obveza propisana u članku 296. UFEU-a i članku 41. stavku 2. točki (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Međutim, Opći sud ističe da obrazloženje pobijane odluke sadržano u uvodnoj izjavi 13. te odluke ne može samo po sebi omogućiti tužitelju ni Općem sudu da shvate zašto je Vijeće smatralo da je prijava kandidata imenovanog na položaj europskog tužitelja Kraljevine Belgije bila prikladnija od tužiteljeve kandidature. Međutim, Opći sud utvrđuje da je u svojem dopisu od 7. listopada 2020. Vijeće dovoljno podrobno iznijelo razloge zbog kojih je smatralo da je imenovani kandidat mogao bolje obnašati dužnosti europskog tužitelja od ostalih dvaju kandidata.

Stoga, prema stajalištu Općeg suda, iako bi bilo poželjno da su tužitelju dopunski razlozi za odbijanje prijave bili dostavljeni istodobno s objavom pobijane odluke u Službenom listu, on ističe da se tužitelj mogao upoznati s navedenim razlozima na temelju dopisa Vijeća od 7. listopada 2020., to jest prije podnošenja tužbe i da mu je u ovom slučaju takva dostava omogućila da ocijeni osnovanost te odluke i brani svoja prava.

Kao treće i posljednje, Opći sud razmatra tužiteljeve argumente prema kojima pobijana odluka sadržava očitu pogrešku u ocjeni. U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da institucija raspolaže širokom marginom prosudbe prilikom ocjene i usporedbe prikladnosti kandidata za mjesto koje treba popuniti i da elementi te ocjene ne ovise samo o sposobnosti i stručnoj vrijednosti zainteresiranih osoba, nego i o njihovu karakteru, ponašanju i o njihovoj cjelokupnoj osobnosti. To tim više vrijedi kada mjesto koje treba popuniti podrazumijeva veliku odgovornost, poput one koju europski tužitelji preuzimaju na temelju Uredbe 2017/1939³⁹⁷.

Naime, Opći sud ističe da europski tužitelji moraju izvršavati velike odgovornosti, što je uostalom potvrđeno razredom AD 13 u koji su imenovani, što prema Prilogu I. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije odgovara dužnostima savjetnika ili jednakovrijednom mjestu. Dužnost europskog tužitelja nalazi se, dakle, između dužnosti direktora (AD 15 – AD 14) i dužnosti načelnika odjela ili jednakovrijednog mjesta (AD 9 – AD 14). Stoga Opći sud smatra da Vijeće raspolaže širokom marginom prosudbe u procjeni i usporedbi prikladnosti kandidata za položaj europskog tužitelja države članice.

Opći sud pojedinačno ispituje argumente koje je tužitelj iznio s obzirom na široku marginu prosudbe kojom je raspolagalo Vijeće te utvrđuje da tužitelj nije dokazao da je Vijeće u ovom slučaju prekoračilo granice svoje široke diskrecijske ovlasti, time što je odabralo i imenovalo Y. van den Bergea na položaj europskog tužitelja.

³⁹⁷ Uvodna izjava 24., članak 9., članak 12. stavci 1., 3. i 5. te članak 104. Uredbe 2017/1939

III. Tržišno natjecanje

1. Zabranjeni sporazumi (članak 101. UFEU-a)

Presuda od 2. veljače 2022., Scania i dr./Komisija (T-799/17, [EU:T:2022:48](#))

„Tržišno natjecanje – Zabranjeni sporazumi – Tržište proizvođača kamiona – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o EGP-u – Sporazumi i usklađena djelovanja u pogledu prodajnih cijena kamiona, vremenskog rasporeda uvođenja tehnologija s niskim razinama emisija i prenošenja troškova uvođenja tih tehnologija na kupce – „Hibridni” postupak koji je raspodijeljen tijekom određenog vremenskog razdoblja – Pretpostavka nedužnosti – Načelo nepristranosti – Povelja o temeljnim pravima – Jedinstvena i trajna povreda – Ograničenje tržišnog natjecanja s obzirom na cilj – Zemljopisni doseg povrede – Novčana kazna – Proporcionalnost – Jednako postupanje – Neograničena nadležnost”

Odlukom od 27. rujna 2017. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)³⁹⁸, Europska komisija utvrdila je da su društva Scania AB, Scania CV AB i Scania Deutschland GmbH, tri subjekta iz grupe Scania, koja se bave proizvodnjom i prodajom teških kamiona koji su namijenjeni za prijevoz na velike udaljenosti (u daljnjem tekstu zajedno nazvana: Scania), povrijedila pravila prava Unije kojima se zabranjuju zabranjeni sporazumi³⁹⁹, time što su u razdoblju od siječnja 1997. do siječnja 2011. bila uključena, zajedno sa svojim konkurentima, u tajne dogovore čiji je cilj ograničenje tržišnog natjecanja na tržištu kamiona srednje težine i teških kamiona u EGP-u. Komisija je Scaniji izrekla novčanu kaznu od 880 523 000 eura.

Pobijana odluka donesena je u takozvanom „hibridnom” postupku kojim se povezuju postupak nagodbe⁴⁰⁰ i redovni upravni postupak u području tržišnog natjecanja.

U ovom je slučaju svaki poduzetnik adresat obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, uključujući Scaniju, potvrdio Komisiji da želi sudjelovati u razgovorima o uvjetima nagodbe. Međutim, nakon razgovora s Komisijom, Scania se odlučila povući iz navedenog postupka. Komisija je stoga donijela odluku o nagodbi u pogledu poduzetnika koji su podnijeli službeni zahtjev u tom smislu⁴⁰¹ i nastavila je istragu koja se odnosi na Scaniju.

Svojom presudom od 2. veljače 2022. Opći sud odbio je tužbu koju je podnijela Scania radi poništenja pobijane odluke, pri čemu je naveo pojašnjenja u pogledu zakonitosti „hibridnog” postupka u području zabranjenog sporazuma i pojma jedinstvene i trajne povrede.

³⁹⁸ Odluka Komisije C(2017) 6467 *final* od 27. rujna 2017. u vezi s postupkom na temelju članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) (predmet AT.39824 – Kamioni)

³⁹⁹ Članak 101. UFEU-a i članak 53. Sporazuma o EGP-u

⁴⁰⁰ Taj se postupak uređuje člankom 10.a Uredbe Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka [101. i 102. UFEU-a] (SL 2004., L 123, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 298.). On omogućuje strankama u predmetima kartela da priznaju svoju odgovornost i da im se zauzvrat smanji iznos izrečene novčane kazne.

⁴⁰¹ Odluka C(2016) 4673 *final* u vezi s postupkom na temelju članka 101. UFEU-a i članka 53. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.39824 – Kamioni). Ta je odluka donesena na temelju članka 7. i članka 23. stavka 2. Uredbe 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.).

Ocjena Općeg suda

Kad je riječ o zakonitosti „hibridnog“ postupka koji je primijenila Komisija, Opći sud najprije napominje da, suprotno onomu što je tvrdila Scania, Komisijina odluka da primijeni takav postupak ne sadržava sama po sebi povredu načela pretpostavke nedužnosti, prava obrane ili dužnosti nepristranosti. Naime, odredbama kojima se uređuje postupak nagodbe ne protivi se mogućnost da Komisija primijeni takav postupak u okviru primjene članka 101. UFEU-a. Nadalje, na temelju sudske prakse, u okviru takvih postupaka Komisija može donijeti, kao prvo, odluku o nagodbi i, kao drugo, odluku u redovnom postupku, pod uvjetom da poštuje prethodno navedena načela i prava.

S obzirom na navedeno, Opći sud ispituje je li u okolnostima ovog slučaja Komisija poštovala navedena načela.

Kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi načela pretpostavke nedužnosti, Scania je tvrdila da se u odluci o nagodbi utvrđuje Komisijino konačno stajalište u pogledu istih činjenica kao što su one koje se navode u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku te je zaključila, na temelju istih dokaza koji su se upotrijebili u pobijanoj odluci, da te činjenice, u kojima je sudjelovala i Scania, predstavljaju povredu.

U tom pogledu Opći sud napominje, kao prvo, da se nijedan odlomak obrazloženja odluke o nagodbi, razmatrane u cijelosti, s obzirom na posebne okolnosti njezina donošenja, ne može shvatiti na način da se njime preuranjeno utvrđuje Scanijina odgovornost. Kao drugo, Opći sud objašnjava da priznanje odgovornosti adresata odluke o nagodbi ne smije dovesti do implicitnog priznanja odgovornosti poduzetnika koji se odlučio povući iz navedenog postupka zbog njegova eventualnog sudjelovanja u istim činjenicama koje se u odluci o nagodbi smatraju protutržišnim. Naime, u okviru redovnog upravnog postupka u kojem je donesena takva odluka, u odnosu na postupak nagodbe, predmetni poduzetnik i Komisija nalaze se u takozvanoj situaciji „tabula rasa“ u kojoj odgovornosti tek treba utvrditi. Stoga je Komisija, s jedne strane, obvezana isključivo obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i, s druge strane, obvezna je preispitati spis s obzirom na sve relevantne okolnosti, uključujući sve informacije i sve argumente koje je zainteresirani poduzetnik iznio prilikom ostvarivanja svojeg prava na saslušanje. Slijedom toga, pravna kvalifikacija činjenica koju je Komisija utvrdila u pogledu stranaka nagodbe sama po sebi ne pretpostavlja da Komisija nužno mora utvrditi istu pravnu kvalifikaciju činjenica u pogledu poduzetnika koji se povukao iz takvog postupka. U tom kontekstu ništa ne sprečava Komisiju da se osloni na zajedničke dokaze u dvjema odlukama donesenima u okviru hibridnog postupka.

S obzirom na ta razmatranja i činjenicu da Scania nije osporavala da je imala priliku podnijeti sve dokaze kojima se osporavaju činjenice i dokazi na koje se Komisija oslonila u okviru redovnog upravnog postupka, uključujući one koji su dodani u spis nakon obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, Opći sud isključuje postojanje povrede načela pretpostavke nedužnosti u ovom slučaju.

Kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi prava obrane, Opći sud istaknuo je da Komisija u odluci o nagodbi nije unaprijed utvrdila Scanijinu odgovornost za povredu. Slijedom toga, nikakva povreda prava obrane ne može proizlaziti iz činjenice da Scania nije saslušana u okviru tog postupka.

Kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi načela nepristranosti, Opći sud utvrdio je da Scania nije dokazala da Komisija tijekom istražnog postupka nije pružila sva jamstva kako bi isključila svaku legitimnu sumnju u pogledu njezine nepristranosti u ispitivanju predmeta. Naime, kada Komisija u okviru redovnog postupka ispituje dokaze koje su podnijele stranke koje su odlučile da se neće nagoditi, ona nipošto nije obvezana činjeničnim utvrđenjima i pravnim kvalifikacijama koje je utvrdila u odluci o nagodbi. Usto, s obzirom na to da u pravu Unije prevladava načelo slobodnog izvođenja dokaza i da Komisija raspolaze marginom prosudbe u pogledu mogućnosti donošenja istražnih mjera, njezino odbijanje da donese nove istražne mjere nije protivno načelu nepristranosti, ako se ne dokaže da je nepostojanje takvih mjera posljedica Komisijine pristranosti.

Kad je riječ o pojmu jedinstvene i trajne povrede, Opći sud ispituje uvjete koji se odnose na postojanje takve povrede u ovom slučaju i njezine pripisivosti Scaniji.

Kad je riječ o utvrđenju postojanja jedinstvene i trajne povrede, Opći sud podsjeća na to da, suprotno onomu što je tvrdila Scania, takvo utvrđenje ne pretpostavlja nužno da se utvrdi nekoliko povreda, od kojih je svaka obuhvaćena člankom 101. UFEU-a, nego da se dokaže da različita postupanja koja su se utvrdila čine sveobuhvatni plan koji se odnosi na ostvarivanje jedinstvenog protutržišnog cilja.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da tajni kontakti koji su se odvijali tijekom određenog vremenskog razdoblja na različitim razinama, osobito na razini upravnih tijela u razdoblju od 1997. do 2004., na nižoj razini uprave u razdoblju od 2000. do 2008. i na njemačkoj razini u razdoblju od 2004. do 2011., razmatrani zajedno, čine sveobuhvatni plan čiji je jedinstveni protutržišni cilj ograničenje tržišnog natjecanja na tržištu kamiona srednje težine i teških kamiona u EGP-u.

Konkretnije, postojanje veza među trima razinama tajnih kontakata proizlazi iz činjenice da su sudionici sastanaka uvijek bili zaposlenici istih poduzetnika, da su postojala vremenska preklapanja sastanaka održanih na različitim razinama i da su postojali kontakti između zaposlenika na nižoj razini uprava stranaka zabranjenog sporazuma i zaposlenika na njemačkoj razini. Usto, priroda razmijenjenih informacija, uključeni poduzetnici, ciljevi i predmetni proizvodi ostali su isti tijekom cijelog razdoblja povrede. Stoga, iako su tajni kontakti na razini upravnih tijela prekinuti u rujnu 2004., isti zabranjeni sporazum, s istim sadržajem i istim dosegom, nastavio se nakon tog datuma, uz jedinu razliku da su uključeni zaposlenici bili dio različitih organizacijskih razina u okviru uključenih poduzetnika, a ne dio razine upravnih tijela. U tom kontekstu, navodna činjenica da Scanijini zaposlenici na njemačkoj razini nisu znali da su sudjelovali u daljnjoj provedbi praksi koje su se odvijale na drugim dvjema razinama ili da Scanijini zaposlenici koji su sudjelovali na sastancima na razini nižih tijela uprave nisu znali za sastanke na razini upravnih tijela nije bila relevantna za utvrđenje o postojanju sveobuhvatnog plana. Naime, znanje o postojanju takvog plana nužno treba ocijeniti na razini uključenih poduzetnika, a ne na razini njihovih zaposlenika.

Kad je riječ o pripisivosti povrede, Opći sud na istovjetan način ističe da čimbenike kojima se određuje pripisivost jedinstvene i trajne povrede treba ocijeniti na razini poduzetnika. U ovom slučaju, s obzirom na to da je poduzetnik Scania izravno sudjelovao u svim relevantnim aspektima zabranjenog sporazuma, Komisija mu ima pravo pripisati povredu u cijelosti, a da pritom nije dužna dokazati da su ispunjeni kriteriji interesa te poznavanja i prihvaćanja rizika.

2. Zlouporaba vladajućeg položaja (članak 102. UFEU-a)

Presuda od 19. siječnja 2022., Deutsche Telekom/Komisija (T-610/19, [EU:T:2022:15](#))

„Tužba za poništenje i naknadu štete – Tržišno natjecanje – Zlouporaba vladajućeg položaja – Slovačko tržište širokopolasnih telekomunikacijskih usluga – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u – Presuda kojom se djelomično poništava odluka i smanjuje iznos izrečene novčane kazne – Komisijino odbijanje isplate zateznih kamata – Članak 266. UFEU-a – Članak 90. stavak 4. točka (a) Delegirane uredbe (EU) br. 1268/2012 – Dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima – Nemogućnost korištenja iznosa neosnovano plaćene novčane kazne – Izmakla korist – Zatezne kamate – Stopa – Šteta”

Odlukom od 15. listopada 2014.⁴⁰² Europska komisija izrekla je društvu Deutsche Telekom AG (u daljnjem tekstu: Deutsche Telekom) novčanu kaznu u iznosu od 31 070 000 eura zbog zlouporabe vladajućeg položaja na slovačkom tržištu širokopojasnih telekomunikacijskih usluga, povredom članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u.

Deutsche Telekom podnio je tužbu za poništenje te odluke, ali je 16. siječnja 2015. platio novčanu kaznu. Presudom od 13. prosinca 2018.⁴⁰³ Opći sud djelomično je prihvatio tužbu Deutsche Telekoma te je, izvršavajući svoju neograničenu nadležnost, smanjio iznos novčane kazne za 12 039 019 eura. Komisija je 19. veljače 2019. vratila taj iznos Deutsche Telekomu.

Dopisom od 28. lipnja 2019. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Komisija je pak odbila isplatiti Deutsche Telekomu zatezne kamate za razdoblje između dana plaćanja novčane kazne i dana povrata dijela novčane kazne za koji je utvrđeno da je neosnovan (u daljnjem tekstu: predmetno razdoblje).

Stoga je Deutsche Telekom Općem sudu podnio tužbu za poništenje pobijane odluke te za naganje Komisiji da plati naknadu štete za izmaklu korist zbog nemogućnosti korištenja glavnicom dijela neosnovano plaćene novčane kazne tijekom predmetnog razdoblja ili, podredno, naknadu štete koja mu je nastala zbog Komisijina odbijanja plaćanja zateznih kamata na taj iznos.

Svojom presudom sedmo prošireno vijeće Općeg suda djelomično prihvaća tužbu Deutsche Telekoma za poništenje i naknadu štete. U tom okviru pojašnjava Komisijinu obvezu isplate zateznih kamata na dio iznosa novčane kazne koji nakon presude suda Unije treba vratiti dotičnom poduzetniku.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odbija zahtjev Deutsche Telekoma za naknadu štete, na temelju izvanugovorne odgovornosti Unije, za njegovu navodnu izmaklu korist koja mu je nastala zbog nemogućnosti korištenja tijekom predmetnog razdoblja dijelom neopravdano plaćene novčane kazne, koji odgovara godišnjem povratu od njegova uloženog kapitala ili ponderiranom prosječnom trošku njegova kapitala.

U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da se za izvanugovornu odgovornost Unije moraju ispuniti svi kumulativni uvjeti, odnosno mora postojati dovoljno ozbiljna povreda pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima, mora se pretrpjeti stvarna šteta i mora postojati uzročna veza između povrede i nastale štete, što je na tužitelju da dokaže.

Međutim, u ovom slučaju Deutsche Telekom nije uspio pružiti uvjerljive dokaze o stvarnosti i izvjesnosti štete na koju se poziva. Konkretnije, Deutsche Telekom nije dokazao ni da bi zaista uložio iznos neosnovano plaćene novčane kazne u svoje djelatnosti ni da je zbog nemogućnosti korištenja navedenim iznosom odustao od posebnih i konkretnih projekata. U tom okviru, Deutsche Telekom nije dokazao ni da je imao dovoljna sredstva da iskoristi priliku za ulaganje.

Kao drugo, Opći sud razmatra zahtjev za naknadu štete koji je Deutsche Telekom podnio podredno zbog povrede članka 266. UFEU-a, čiji prvi stavak predviđa obvezu za institucije čiji je akt poništen presudom suda Unije da poduzmu sve potrebne mjere kako bi postupile sukladno toj presudi.

⁴⁰² Odluka C(2014) 7465 *final* u vezi s postupkom na temelju članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.39523 – Slovak Telekom), koja je ispravljena njezinom Odlukom C(2014) 10119 *final* od 16. prosinca 2014. i njezinom Odlukom C(2015) 2484 *final* od 17. travnja 2015.

⁴⁰³ Presuda od 13. prosinca 2018., **Deutsche Telekom/Komisija** (T-827/14, [EU:T:2018:930](#))

Opći sud napominje, s jedne strane, da se – time što se njime institucijama nalaže obveza da poduzmu sve potrebne mjere kako bi postupile sukladno presudama suda Unije – člankom 266. prvim stavkom UFEU-a pojedincima koji su uspjeli u sporu pred tim sudom dodjeljuju prava. S druge strane, Opći sud podsjeća na to da su zatezne kamate nužna sastavnica obveze vraćanja u prethodno stanje, koja je na temelju te odredbe na institucijama. Slijedom toga, u slučaju poništenja i smanjenja novčane kazne izrečene poduzetniku zbog povrede pravila tržišnog natjecanja, iz te odredbe proizlazi Komisijina obveza da vrati iznos neosnovano plaćene novčane kazne, uvećan za zatezne kamate.

Opći sud pojašnjava da, s obzirom na to da se, s jedne strane, primjenjivom financijskom uredbom⁴⁰⁴ predviđa tražbina povrata u korist društva koje je privremeno platilo novčanu kaznu koja je kasnije poništena i smanjena te, s obzirom na to da, s druge strane, poništenje i smanjenje novčane kazne koje izvrši sud Unije ima retroaktivan učinak, tražbina Deutsche Telekom postoji i bila je izvjesna u pogledu svojeg maksimalnog iznosa na dan privremenog plaćanja novčane kazne. Stoga je Komisija na temelju članka 266. prvog stavka UFEU-a bila dužna platiti zatezne kamate na dio iznosa novčane kazne koji je Opći sud proglasio neosnovanim za cijelo predmetno razdoblje. Tom obvezom nastoji se paušalno nadoknaditi nemogućnost korištenja tražbinom povezanom s objektivnim kašnjenjem i potaknuti Komisiju da obrati posebnu pozornost prilikom donošenja odluke koja uključuje plaćanje novčane kazne.

Opći sud dodaje da, protivno onomu što je istaknula Komisija, obveza plaćanja zateznih kamata nije protivna odvrćajućoj funkciji novčanih kazni u predmetima tržišnog natjecanja, s obzirom na to da sud Unije nužno uzima u obzir tu odvrćajuću funkciju kada izvršava svoju neograničenu nadležnost kako bi s retroaktivnim učinkom smanjio iznos novčane kazne. Osim toga, odvrćajuću funkciju novčanih kazni valja uskladiti s načelom djelotvorne sudske zaštite iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, čije je poštovanje osigurano nadzorom zakonitosti predviđenim u članku 263. UFEU-a, koji je upotpunjen neograničenom nadležnosti u pogledu novčane kazne.

Opći sud odbija i ostale argumente koje je istaknula Komisija.

S jedne strane, iako iznos novčane kazne koji je platio tužitelj nije ostvario kamate kada je bio u Komisijinu posjedu, ona je nakon presude Općeg suda od 13. prosinca 2018. bila dužna nadoknaditi tužitelju dio iznosa novčane kazne za koju je utvrđeno da je neosnovana, zajedno sa zateznim kamatama, a tomu nije prepreka članak 90. Delegirane uredbe br. 1268/2012, koji se odnosi na povrat novčanih kazni. Usto, obveza isplate zateznih kamata izravno proizlazi iz članka 266. prvog stavka UFEU-a i Komisija nije ovlaštena pojedinačnom odlukom odrediti uvjete u kojima će isplatiti zatezne kamate u slučaju poništenja odluke kojom je izrečena novčana kazna i smanjenja njezina iznosa.

S druge strane, dospjele kamate u ovom su slučaju zatezne, a ne kompenzacijske kamate. Naime, glavna tražbina Deutsche Telekom bila je tražbina povrata koja je bila povezana s plaćanjem novčane kazne koje je izvršeno privremeno. Ta je tražbina postojala i bila je izvjesna u pogledu svojeg maksimalnog iznosa ili je bila barem odrediva na temelju objektivnih elemenata utvrđenih na dan navedenog plaćanja.

⁴⁰⁴ Delegirana uredba (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL 2012., L 362, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 183.) i 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.)

Vodeći računa o činjenici da je Komisija bila dužna vratiti Deutsche Telekomu dio novčane kazne koji je neosnovano plaćen, zajedno sa zateznim kamatama, i da ona nije raspolagala nikakvom marginom prosudbe u tom pogledu, Opći sud zaključuje da je odbijanje isplate navedenih kamata Deutsche Telekomu ozbiljna povreda članka 266. prvog stavka UFEU-a, zbog čega nastaje izvanugovorna odgovornost Unije. Uzimajući u obzir postojanje izravne veze između utvrđene povrede i štete koja uključuje gubitak zateznih kamata na dio neosnovano plaćene novčane kazne tijekom predmetnog razdoblja, Opći sud Deutsche Telekomu dodjeljuje naknadu štete u iznosu od 1 750 522,38 eura, izračunanu primjenom po analogiji stope predviđene u članku 83. stavku 2. točki (b) Delegirane uredbe br. 1268/2012, odnosno stope koju je Europska središnja banka primjenjivala na svoje glavne operacije refinanciranja u siječnju 2015., odnosno 0,05 %, uvećane za tri i pol postotna boda.

**Presuda od 26. siječnja 2022., Intel Corporation/Komisija (T-286/09 RENV,
[EU:T:2022:19](#))**

„Tržišno natjecanje – Zloraba vladajućeg položaja – Tržište mikroprocesora – Odluka kojom je utvrđena povreda članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u – Rabati za vjernost – „Neprikrivena” ograničenja – Kvalificiranje prakse kao zlouporabe – Analiza jednako učinkovitog konkurenta – Cjelokupna strategija – Jedinstvena i kontinuirana povreda”

Odlukom od 13. svibnja 2009.⁴⁰⁵ Europska komisija izrekla je proizvođaču mikroprocesora Intelu novčanu kaznu od 1,06 milijardi eura zbog zlouporabe vladajućeg položaja na svjetskom tržištu procesora⁴⁰⁶ x86⁴⁰⁷ između listopada 2002. i prosinca 2007. provedbom strategije s ciljem isključivanja svojih konkurenata s tržišta.

Prema Komisijinu mišljenju, ta je zlouporaba bila obilježena dvjema vrstama trgovinskog ponašanja koje je Intel usvojio u odnosu prema svojim trgovinskim partnerima, odnosno neprikrivenim ograničenjima i uvjetovanim rabatima. Kad je riječ osobito o tim rabatima, Intel je rabate dodjeljivao četirima strateškim proizvođačima informatičke opreme (Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) i NEC), pod uvjetom da oni od njega kupe sve ili gotovo sve njegove procesore x86. Isto tako, Intel je odobravao plaćanja europskom distributeru mikroelektroničkih uređaja (Media-Saturn-Holding) pod uvjetom da prodaje isključivo računala s Intelovim procesorima x86. Ti rabati i plaćanja (u daljnjem tekstu: sporni rabati) imali su za cilj osiguranje vjernosti četiriju proizvođača i Media-Saturna, čime se znatno smanjivala sposobnost Intelovih konkurenata da se natječu na temelju kvalitete svojih procesora x86. Intelovo protutržišno postupanje tako je pridonijelo sužavanju izbora potrošača i slabijem poticanju inovacija.

Presudom od 12. lipnja 2014.⁴⁰⁸ Opći sud u cijelosti je odbio Intelovu tužbu protiv te odluke. Presudom od 6. rujna 2017., donesenom povodom Intelove žalbe, Sud je ukinuo tu presudu i vratio predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ Odluka C (2009) 3726 *final* Komisije od 13. svibnja 2009., koja se odnosi na postupak primjene članka [102. UFEU-a] i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet COMP/C-3/37.990 – Intel)

⁴⁰⁶ Procesor je osnovna komponenta svakog računala, kako za opće performanse sustava tako i za ukupne troškove uređaja.

⁴⁰⁷ Mikroprocesori koji se koriste u računalima mogu se razvrstati u dvije kategorije, odnosno procesore x86 i procesore koji se temelje na drugoj arhitekturi. Arhitektura x86 jest standard koji je razvio Intel koji omogućuje funkcioniranje operativnih sustava Windows i Linux.

⁴⁰⁸ Presuda od 12. lipnja 2014., *Intel/Komisija* (T-286/09, [EU:T:2014:547](#), u daljnjem tekstu: prvotna presuda)

U potporu svojem zahtjevu za poništenje prvotne presude Intel je Općem sudu osobito prigovorio da je počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije ispitao sporne rabate s obzirom na sve okolnosti slučaja. U tom pogledu Sud je utvrdio da se Opći sud, kao i Komisija, oslanjao na pretpostavku prema kojoj su rabati za vjernost koje je dodjeljivao poduzetnik u vladajućem položaju sami po sebi mogli ograničiti tržišno natjecanje, tako da nije bilo potrebno analizirati sve okolnosti slučaja ni, osobito, provesti test AEC (na engleskom poznat pod nazivom „as efficient competitor test”)⁴¹⁰. Međutim, Komisija je u svojoj odluci detaljno ispitala te okolnosti te je na temelju toga zaključila da bi jednako učinkovit konkurent trebao primjenjivati cijene koje su neodržive i da se stoga praksom spornih rabata moglo takvog konkurenta istisnuti s tržišta. Sud je na temelju toga zaključio da je test AEC imao stvarnu ulogu u Komisijinoj ocjeni mogućnosti da predmetne prakse imaju učinak istiskivanja konkurenata, tako da je Opći sud bio dužan ispitati sve argumente koje je Intel naveo u pogledu tog testa te način na koji ga je provela Komisija. Budući da Opći sud nije proveo takvo ispitivanje, Sud je ukinuo prvotnu presudu i vratio predmet Općem sudu, kako bi mogao ispitati, s obzirom na argumente koje je naveo Intel, mogućnost da sporni rabati ograničavaju tržišno natjecanje.

Opći sud svojom presudom od 26. siječnja 2022., odlučujući u postupku nakon vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje, djelomično poništava pobijanu odluku, u dijelu u kojem su njome sporni rabati kvalificirani kao zlouporaba u smislu članka 102. UFEU-a i izriče Intelu novčanu kaznu za sva djelovanja kvalificirana kao zlouporabe.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije pojašnjava opseg spora nakon što je predmet vraćen na odlučivanje. U tom pogledu napominje da je ukidanje prvotne presude opravdano zbog jedne pogreške, koja se odnosi na propust neuzimanja u obzir u prvotnoj presudi Intelove argumentacije koja se odnosila na osporavanje analize AEC koju je provela Komisija. U tim okolnostima, Opći sud smatra da za potrebe svojeg ispitivanja može uzeti u obzir sva razmatranja koja nisu sadržavala pogrešku koju je tako utvrdio Sud. To je u ovom predmetu slučaj, s jedne strane, s utvrđenjima u prvotnoj presudi o neprikrivenim ograničenjima i njihovoj nezakovitosti u skladu s člankom 102. UFEU-a. Naime, prema mišljenju Općeg suda, Sud u načelu nije utvrdio da je nevaljana razlika utvrđena u pobijanoj odluci između praksi koje su činile takva ograničenja i drugih Intelovih postupanja, koja su jedina bila obuhvaćena predmetnom analizom AEC. S druge strane, Opći sud ponovno je uzeo u obzir

⁴⁰⁹ Presuda od 6. rujna 2017., *Intel/Komisija* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), u daljnjem tekstu: presuda o žalbi)

⁴¹⁰ Na taj način provedena gospodarska analiza u ovom se slučaju odnosila na mogućnost spornih rabata da s tržišta istisnu konkurenta jednako učinkovitog kao Intel, ali koji ne zauzima vladajući položaj. Konkretno, cilj analize bio je utvrđenje cijene po kojoj konkurent jednako učinkovit kao Intel i koji ima iste troškove kao i on može ponuditi svoje procesore kako bi proizvođaču informatičke opreme ili distributeru mikroelektroničkih uređaja nadoknadio gubitak predmetnog rabata, kako bi se utvrdilo može li u takvom slučaju taj konkurent još uvijek pokriti svoje troškove.

razmatranja iz prvotne presude prema kojima je Komisija u pobijanoj odluci utvrdila postojanje spornih rabata.

Nakon tog pojašnjenja, Opći sud započinje, kao prvo, ispitivanje zahtjeva za poništenje pobijane odluke tako što je naveo metodu koju je Sud definirao u svrhu ocjenjivanja mogućnosti da sustav rabata ograničava tržišno natjecanje. S tim u vezi, podsjetio je na to da je, iako se sustav rabata za isključivost koji je poduzetnik u vladajućem položaju uspostavio na tržištu može kvalificirati kao ograničavanje tržišnog natjecanja jer se, uzimajući u obzir njegovu prirodu, njegovi ograničavajući učinci na tržišno natjecanje mogu pretpostaviti, u ovom slučaju riječ samo o pretpostavci, koja Komisiju ni u kojem slučaju ne može osloboditi od ispitivanja protutržišnih učinaka. Stoga, ako poduzetnik u vladajućem položaju u upravnom postupku na temelju dokaza tvrdi da njegovo postupanje nije moglo ograničiti tržišno natjecanje ni, osobito, imati navodne učinke istiskivanja, Komisija treba analizirati koju mogućnost istiskivanja ima sustav rabata. U okviru takve analize na Komisiji je ne samo da analizira, s jedne strane, značaj vladajućeg položaja poduzetnika na relevantnom tržištu i, s druge strane, stopu pokrivenosti tržišta spornim praksama, kao i uvjete i načine dodjele predmetnih rabata, njihovo trajanje i iznos nego i da ocijeni eventualno postojanje strategije čiji je cilj istisnuti barem jednako učinkovite konkurente. Usto, kada Komisija provodi test AEC, on je dio elemenata koje ona treba uzeti u obzir prilikom ocjene mogućnosti sustava rabata da ograniči tržišno natjecanje.

Kao drugo, Opći sud najprije provjerava temelji li se Komisijina ocjena mogućnosti da sporni rabati ograničavaju tržišno natjecanje na metodi koja je tako definirana. U tom pogledu najprije navodi da je Komisija u pobijanoj odluci počinila pogrešku koja se tiče prava jer je smatrala da test AEC, koji je ipak provela, nije bio nužan kako bi joj se omogućilo da utvrdi da Intelovi sporni rabati predstavljaju zloporabu. Međutim, Opći sud smatra da ne može prihvatiti taj zaključak. Budući da je u presudi povodom žalbe navedeno da test AEC ima stvarnu ulogu u Komisijinoj ocjeni mogućnosti da predmetne rabatne prakse imaju učinak istiskivanja, Opći sud bio je dužan ispitati argumente koje je Intel istaknuo u pogledu navedenog testa.

Kao treće, budući da analiza mogućnosti da sporni rabati ograničavaju tržišno natjecanje spada u okvir dokazivanja postojanja povrede prava tržišnog natjecanja, u ovom slučaju zloporabe vladajućeg položaja, Opći sud podsjeća na pravila o podjeli tereta dokazivanja i traženom standardu dokazivanja. Stoga se načelom pretpostavke nedužnosti, koje je ovdje također primjenjivo, Komisiji nalaže da utvrdi postojanje takve povrede s pomoću skupa preciznih i dosljednih dokaza, kako ne bi preostala nikakva sumnja u tom pogledu. Ako ona tvrdi da se utvrđene činjenice ne mogu objasniti drukčije nego kao protutržišno ponašanje, postojanje dotične povrede mora se smatrati nedovoljno utvrđenim ako dotični poduzetnici uspiju ponuditi drugo uvjerljivo objašnjenje činjenica. Suprotno tomu, ako se Komisija oslanja na dokaze kojima se, u načelu, može dokazati postojanje povrede, na dotičnim je poduzetnicima da dokažu da njihova dokazna vrijednost nije dostatna.

Kao četvrto, s obzirom na ta pravila Opći sud ispituje argumente koji se odnose na pogreške koje je Komisija navodno počinila u svojoj analizi AEC. U tom smislu zaključuje da Komisija nije uspjela u dovoljnoj mjeri dokazati da svaki od spornih rabata može imati učinak istiskivanja, s obzirom na argumente koje je Intel iznio u pogledu Komisijine ocjene o relevantnim kriterijima analize.

Naime, kao prvo, kad je riječ o primjeni testa AEC na Dell, Opći sud smatra da se u okolnostima ovog slučaja Komisija, naravno, mogla u svrhu ocjene „spornog dijela“⁴¹¹ valjano osloniti na podatke poznate gospodarskim subjektima različitim od poduzetnika u vladajućem položaju. Međutim, nakon

⁴¹¹ Tim se izrazom u ovom slučaju označava dio tržišta na kojem su Intelovi kupci bili spremni i u mogućnosti prebaciti svoju opskrbu na druge dobavljače, a koji je nužno bio ograničen s obzirom na posebnu prirodu proizvoda te ugled Intelova žiga i njegov profil.

što je ispitao elemente koje je Intel istaknuo u tom pogledu, Opći sud zaključuje da bi oni mogli izazvati sumnje suda u ishod te procjene i stoga smatra da nisu dostatni elementi na temelju kojih je Komisija zaključila da rabati odobreni Dellu mogu proizvesti učinak istiskivanja tijekom relevantnog razdoblja. Kao drugo, prema mišljenju Općeg suda, isto vrijedi i za analizu rabata odobrenih Hp-u jer utvrđeni učinak istiskivanja osobito nije dokazan za cjelokupno razdoblje povrede. Kao treće, kad je riječ o rabatima dodijeljenima pod različitim uvjetima društvima iz grupe NEC, Opći sud utvrđuje dvije pogreške u Komisijinoj analizi, od kojih jedna utječe na vrijednost uvjetovanih rabata, dok se druga odnosi na nedovoljno opravdanu ekstrapolaciju rezultata koji vrijede za jedno tromjesečje na cijelo razdoblje povrede. Kao četvrto, Opći sud također zaključuje da dokazi o mogućnosti da rabati dodijeljeni Lenovu imaju učinak istiskivanja nisu dostatni zbog pogreški koje je u ocjeni kvantifikacije dotičnih koristi u naravi počinila Komisija. Kao peto, Opći sud u istom smislu zaključuje u pogledu analize AEC u vezi s Media-Saturnom te pritom osobito smatra da Komisija nije dala nikakvo objašnjenje o razlozima zbog kojih je u analizi plaćanja dodijeljenih tom distributeru ekstrapolirala dobivene rezultate u svrhu analize rabata odobrenih NEC-u za razdoblje od jednog tromjesečja na cjelokupno razdoblje povrede.

Kao peto, Opći sud provjerava jesu li se u pobijanoj odluci na odgovarajući način uzeli u obzir svi kriteriji za utvrđivanje mogućnosti da prakse određivanja cijena imaju učinak istiskivanja, u skladu sa sudskom praksom Suda. Međutim, u tom je pogledu utvrdio da Komisija nije na odgovarajući način ispitala kriterij koji se odnosi na stopu pokrivenosti tržišta spornim praksama i stoga nije pravilno analizirala trajanje rabata.

Slijedom toga, iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je analiza koju je provela Komisija nepotpuna i u svakom slučaju ne omogućuje da se u dovoljnoj mjeri utvrdi da su sporni rabati imali ili da bi mogli imati protutržišne učinke, zbog čega Opći sud poništava odluku, u dijelu u kojem je njome utvrđeno da te prakse predstavljaju zlouporaba u smislu članka 102. UFEU-a.

Naposljetku, kad je riječ o učinku takvog djelomičnog poništenja pobijane odluke na iznos novčane kazne koju je Komisija izrekla Intelu, Opći sud smatra da ne može odrediti iznos novčane kazne koji se odnosi isključivo na neprikrivena ograničenja. Slijedom navedenog, Opći sud u cijelosti poništava članak pobijane odluke kojim se Intelu izriče novčana kazna u iznosu od 1,06 milijardi eura na temelju utvrđene povrede.

Presuda od 15. lipnja 2022., Qualcomm/Komisija (Qualcomm – Plaćanja za isključivost) (T-235/18, [EU:T:2022:358](#))

„Tržišno natjecanje – Zlouporaba vladajućeg položaja – Tržište sklopova čipova LTE – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u – Plaćanja za isključivost – Prava obrane – Članak 19. i članak 27. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1/2003 – Učinci istiskivanja”

Tužitelj, Qualcomm Inc., američko je društvo koje razvija i isporučuje sklopove čipova za osnovni radiofrekvencijski pojas (u daljnjem tekstu: sklopovi čipova) namijenjene opremanju pametnih telefona i tableta kako bi im se omogućilo povezivanje s mobilnim mrežama⁴¹², ovisno o njihovu standardu. Sklopovi čipova tako se prodaju proizvođačima originalne opreme, među kojima i društvu Apple Inc., koji ih integriraju u svoje uređaje.

⁴¹² Sklopovi čipova upotrebljavaju se i za glasovne usluge i za prijenos podataka. Oni sadržavaju više sastavnih dijelova. Njihova kompatibilnost s jednim ili više standarda za mobilnu komunikaciju, kao što su standardi GSM, UMTS ili LTE, ubraja se među njihove bitne značajke.

Odlukom od 24. siječnja 2018.⁴¹³ Europska komisija izrekla je tužitelju novčanu kaznu od gotovo milijardu eura jer je zloupotrijebio svoj vladajući položaj na svjetskom tržištu sklopova čipova kompatibilnih sa standardom LTE, u razdoblju od veljače 2011. do rujna 2016.

Prema Komisijinu mišljenju, za tu je zluporabu bilo karakteristično odobravanje poticajnih plaćanja, na temelju sporazuma sklopljenih između tužitelja i društva Apple. Naime, tim je sporazumima bilo predviđeno da tužitelj odobrava poticajna plaćanja društvu Apple pod uvjetom da ono kod njega zadovolji sve svoje potrebe za sklopovima čipova LTE. U tim okolnostima Komisija je smatrala da su ta plaćanja, koja kvalificira kao plaćanja za isključivost, mogla proizvesti protutržišne učinke jer su smanjila poticaje društva Apple da se okrene prema konkurentskim dobavljačima sklopova čipova LTE, što potvrđuju interni dokumenti i objašnjenja društva Apple.

Svojom presudom Opći sud u cijelosti poništava pobijanu odluku pri čemu se oslanja, s jedne strane, na utvrđenju više postupovnih nepravilnosti koje su utjecale na tužiteljeva prava obrane i, s druge strane, na analizu protutržišnih učinaka predmetnih plaćanja za koju smatra da je nepotpuna i neprikladna za potvrđivanje mogućnosti takvih plaćanja da proizvode takve učinke. Time daje pojašnjenja o doseg obveza koje Komisija ima u pogledu, s jedne strane, sastavljanja upravnog spisa kako bi se svakom poduzetniku protiv kojeg se vodi postupak omogućilo da učinkovito ostvari svoja prava obrane i, s druge strane, svoje analize mogućnosti istiskivanja konkurenata koji su barem jednako učinkoviti.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije odlučuje o dopuštenosti određenih dodatnih dokaza koje je tužitelj podnio nakon zatvaranja pisanog dijela sudskog postupka. Ti dokazi u biti uključuju dva skupa dokumenata koji proizlaze iz dvaju sudskih postupaka u Sjedinjenim Američkim Državama. Opći sud podsjeća na to da se takvo nepravodobno podnošenje dokaznih prijedloga može dopustiti samo pod uvjetom da se opravda iznimnim okolnostima, kao što je nemogućnost prethodnog podnošenja predmetnih dokumenata te u ovom slučaju smatra, suprotno onomu što tvrdi Komisija, uzimajući u obzir, među ostalim, uvjete pod kojima ih je tužitelj pribavio, da on nije raspolagao navedenim dokumentima u trenutku podnošenja svojih pisanih očitovanja. Slijedom toga, Opći sud smatra da valja prihvatiti tako podnesene dodatne dokaze.

Kad je riječ o meritumu, Opći sud najprije ispituje tužbeni razlog koji se temelji na očitim postupovnim pogreškama, tako što je odlučio započeti svoje ispitivanje ispitivanjem prigovora koji se temelje na povredi prava obrane u vezi sa sastavljanjem spisa predmeta, a zatim u vezi s razlikama između obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i pobijane odluke.

S jedne strane, kad je riječ o sastavljanju spisa predmeta, Opći sud najprije podsjeća na to da Komisija, u obliku koji sama odabere, treba zabilježiti točan sadržaj svakog obavljenog ispitivanja na temelju članka 19. Uredbe br. 1/2003, s ciljem prikupljanja informacija koje se odnose na predmet istrage.

U ovom slučaju Opći sud ističe, kao prvo, da elementi koje je Komisija dostavila tužitelju, na njegov zahtjev, nakon primitka pobijane odluke pokazuju održavanje sastanaka i telefonskih konferencija s trećim osobama u svojstvu konkurenata ili tužiteljevih klijenata. U tom pogledu Opći sud smatra da indicije koje se odnose na predmet te razmjene omogućuju da ih se kvalificira kao ispitivanja na koja se kao takva primjenjuje prethodno navedena obveza bilježenja. Međutim, s obzirom na elemente uložene u spis, Opći sud utvrđuje da bilješke koje je prosljedila Komisija ne pružaju nikakve naznake o

⁴¹³ Odluka Komisije C(2018) 240 *final* od 24. siječnja 2018. koja se odnosi na postupak na temelju članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.40220 – Qualcomm (Plaćanja za isključivost))

sadržaju rasprava koje su se održale tijekom tih ispitivanja, osobito o prirodi informacija koje su pružene o temama o kojima se raspravljalo. Slijedom toga, Opći sud utvrđuje prvu Komisijinu povredu njezinih obveza bilježenja predmetnih ispitivanja i uključivanja tih zapisa u spis predmeta.

Kao drugo, prema mišljenju Općeg suda, isto vrijedi za razmjene s trećom osobom čije je postojanje otkriveno još kasnije, tijekom sudskog postupka. Naime, budući da je napomenuo da nije sporno da Komisija nije dokumentirala te razmjene, Opći sud oslanja se na elemente u spisu kao i na detaljnu analizu njihova postupovnog konteksta kako bi utvrdio da su se one, barem djelomično, odnosile na informacije povezane s predmetom sporne istrage i, prema tome, da su predstavljale ispitivanja koja zahtijevaju bilježenje.

Kao treće, Opći sud utvrđuje i Komisijin propust u okviru sastavljanja upravnog spisa. U tom pogledu, on navodi da se u dokazima koje je Komisija podnijela Općem sudu navodi sastanak s trećom osobom doušnikom do kojeg je došlo prije nego što je Komisija započela svoju istragu kao i optužba koju je tom prilikom iznijela potonja osoba. Međutim, nakon što je istaknuo da Komisija nije ni na koji način dokumentirala taj sastanak, Opći sud smatra da takav propust predstavlja postupovnu povredu. Naime, iako se prethodno navedena obveza bilježenja ne nalaže za ispitivanja koja prethode prvoj istražnoj radnji, kao u ovom slučaju, Komisija je svejedno dužna, općenitije, omogućiti predmetnim optuženim poduzetnicima da stvarno mogu pristupiti optužujućim dokazima iz njezina spisa. Iz toga osobito proizlazi da je na njoj da pisanim podneskom uložnim u spis dokumentira svaki sastanak s trećom osobom doušnikom koja joj je omogućila da usmeno prikupi optužujući dokaz koji namjerava upotrijebiti, što u ovom slučaju nije učinila.

Kad je riječ o posljedicama koje treba izvesti iz triju tako utvrđenih skupina postupovnih nepravilnosti, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se povreda prava obrane u slučaju takvih nepravilnosti može utvrditi samo ako poduzetnik tužitelj dokaže da bi on mogao bolje osigurati svoju obranu da nije bilo takvih nepravilnosti. U ovom slučaju Opći sud napominje da se elementima koje je tužitelj iznio na raspravama nastoji dokazati kako su ti sastanci i telefonske konferencije mogli pokazati bitne informacije za nastavak postupka, koje su mogle biti relevantne za tužitelja te mu omogućiti da bolje osigura svoju obranu, osobito s obzirom na svojstvo trećih osoba o kojima je riječ.

S druge strane, kad je riječ o razlikama između obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i pobijane odluke, Opći sud najprije napominje da se u pobijanoj odluci samo utvrđuje zlorporaba jedino na tržištu sklopova čipova LTE, iako se obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama odnosila na zlorporabu na tom tržištu i na tržištima sklopova čipova UMTS. U odgovoru na obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku tužitelj je ekonomskom analizom, nazvanom „analiza kritične marže”⁴¹⁴, pokušao dokazati da predmetna plaćanja nisu mogla proizvesti učinke istiskivanja na tim dvama tržištima. No, Komisija je u pobijanoj odluci odbacila tu istu analizu. Međutim, Opći sud smatra da je, s obzirom na to da je izmjena prigovora koji se odnose na područje zlorporabe utjecala na relevantnost podataka na kojima se temelji tužiteljeva analiza kojom se želi osporiti mogućnost njegova ponašanja da proizvede učinke istiskivanja, Komisija trebala omogućiti da ga se sasluša i, po potrebi, prilagoditi svoju analizu kako bi se uzelo u obzir povlačenje prigovora koji se odnose na sklopove čipova UMTS i čiju mu isporuku Komisija više nije stavljala na teret. Slijedom toga, s obzirom na to da o tome nije korisno saslušala tužitelja, Opći sud smatra da je Komisija povrijedila njegova prava obrane.

⁴¹⁴ Cilj takve analize bio je dokazati da bi hipotetski konkurent koji je jednako učinkovit kao tužitelj mogao konkurirati tužitelju u isporuci sklopova čipova koji su kompatibilni s dvama predmetnim standardima društvu Apple, time da bi mu mogao ponuditi cijenu koja pokriva njegove troškove, pri čemu bi se društvu Apple nadoknadio gubitak predmetnih poticajnih plaćanja.

Opći sud naglašava da su tako utvrđene povrede tužiteljevih prava obrane dovoljne da opravdaju poništenje pobijane odluke te ipak smatra korisnim nastaviti svoje ispitivanje nakon što je prihvatio tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava obrane.

Stoga, kao drugo, Opći sud ispituje tužbeni razlog koji se temelji na očitim pogreškama koje se tiču prava i pogreškama u ocjeni, kojim se nastoji osporiti zaključak prema kojem su dotična plaćanja mogla proizvesti potencijalne protutržišne učinke.

U tom pogledu Opći sud najprije podsjeća na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada poduzetnik na temelju dokaza osporava mogućnost ponašanja koje mu se stavlja na teret da ograniči tržišno natjecanje i, osobito, da proizvodi učinke istiskivanja, Komisija ta koja treba provesti analizu mogućnosti istiskivanja konkurenata koji su barem jednako učinkoviti kako bi se utvrdila zlouporaba spornog ponašanja.

Opći sud najprije ističe da je ponašanje koje se stavlja na teret tužitelju bilo dio njegovih ugovornih odnosa s društvom Apple tijekom predmetnog razdoblja. Opći sud, nakon detaljne analize pobijane odluke i navoda koje je dostavila Komisija, napominje da je, s jedne strane, Komisija smatrala da su predmetna plaćanja smanjila poticaje društva Apple da se kod tužiteljevih konkurenata opskrbljuje sklopovima čipova LTE za sve svoje uređaje, odnosno uređaje iPhone i iPad, i to na temelju analize mogućnosti navedenih plaćanja da proizvode protutržišne učinke. S druge strane, Komisija je smatrala da su navedena plaćanja stvarno smanjila poticaje društva Apple da se kod tužiteljevih konkurenata opskrbljuje sklopovima čipova LTE za neke od svojih uređaja, odnosno određene modele uređaja iPad koje je Apple predviđao pustiti u prodaju 2014. i 2015., i to na temelju analize stvarnih učinaka navedenih plaćanja.

U tom okviru Opći sud ispituje tužiteljeve prigovore koji se odnose na ta dva aspekta Komisijine analize.

Kao prvo, Opći sud utvrđuje da Komisija nije uzela u obzir sve relevantne činjenične okolnosti kako bi zaključila da su predmetna plaćanja mogla ograničiti tržišno natjecanje za sve potrebe društva Apple za sklopovima čipova LTE, i za uređaje iPhone i za uređaje iPad. Naime, Komisija je u tom pogledu smatrala da su predmetna plaćanja smanjila poticaje društva Apple da se kod tužiteljevih konkurenata opskrbljuje sklopovima čipova LTE, iako, kao što to proizlazi iz pobijane odluke, društvo Apple nije imalo tehničku alternativu za tužiteljeve sklopove čipova LTE za većinu svojih potreba tijekom predmetnog razdoblja, odnosno za onu koja je u biti odgovarala uređajima iPhone. Međutim, Opći sud podsjeća na to da, s obzirom na to da treba uzeti u obzir sve relevantne okolnosti koje se odnose na ponašanje koje se stavlja na teret, analiza protutržišne mogućnosti tog ponašanja ne može biti samo hipotetska.

Kao drugo, Opći sud utvrđuje da zaključak prema kojem su predmetna plaćanja stvarno smanjila poticaje društva Apple da se kod tužiteljevih konkurenata opskrbljuje sklopovima čipova LTE za svoje potrebe za određene modele uređaja iPad koji su trebali biti pušteni u prodaju 2014. i 2015. nije dovoljan da bi se utvrdila njihova protutržišna priroda. U tom pogledu Opći sud smatra da takva analiza ne može ispraviti to što se nisu uzele u obzir sve relevantne činjenične okolnosti u okviru Komisijina općeg dokazivanja mogućnosti predmetnih plaćanja da proizvode protutržišne učinke tijekom predmetnog razdoblja u odnosu na sve potrebe društva Apple za sklopovima čipova LTE. U svakom slučaju, Opći sud ističe da je analiza navedenih stvarnih učinaka u vezi s određenim modelima uređaja iPad, koji su trebali biti pušteni u prodaju 2014. i 2015., najprije nije dosljedna u pogledu dokaza na koje se poziva u potporu svojim zaključcima, nadalje, provedena je a da se pritom nisu uzeli u obzir svi relevantni elementi u tu svrhu te je, naposljetku, provedena na temelju elemenata koji ne mogu poduprijeti njezine zaključke.

Opći sud utvrdio je, slijedom toga, da Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da predmetna plaćanja predstavljaju zlouporabu vladajućeg položaja te je prihvatio tužbeni razlog i također na temelju toga poništio pobijanu odluku.

Presuda od 14. rujna 2022., Google i Alphabet/Komisija (Google Android)
(T-604/18, [EU:T:2022:541](#))

„Tržišno natjecanje – Zloupotreba vladajućeg položaja – Pametni mobilni uređaji – Odluka kojom se utvrđuje povreda članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u – Pojmovi višestranne platforme i tržišta (ekosustav) – Operativni sustav (Google Android) – Trgovina aplikacijama (Play Store) – Aplikacije za internetsko pretraživanje i pregledavanje (Google Search i Chrome) – Sporazumi s proizvođačima uređaja i operatorima pokretnih mreža – Jedinstvena i trajna povreda – Pojmovi sveobuhvatnog plana i postupanja provedenih u okviru iste povrede (grupiranja proizvoda, plaćanja za isključivost i obveze zabrane fragmentacije) – Učinci istiskivanja – Prava obrane – Neograničena nadležnost”

Google⁴¹⁵, poduzetnik u sektoru informacijskih i komunikacijskih tehnologija, specijaliziran za proizvode i usluge povezane s internetom, svoje prihode ostvaruje ponajprije od svojeg najvažnijeg proizvoda, pretraživača Google Search. Njegov poslovni model zasniva se na međudjelovanju, s jedne strane, određenog broja proizvoda i usluga koji se najčešće nude bez troškova za korisnike i, s druge strane, usluga internetskog oglašavanja u kojima se upotrebljavaju podaci prikupljeni od tih korisnika. Usto, Google nudi operativni sustav Android, kojim je u srpnju 2018., prema tvrdnjama Europske komisije, bilo opremljeno oko 80 % pametnih mobilnih uređaja koji su se upotrebljavali u Europi.

Zbog različitih pritužbi upućenih Komisiji u vezi s nekim Googleovim poslovnim praksama u pogledu mobilnog interneta Komisija je 15. travnja 2015. protiv njega pokrenula postupak u vezi sa sustavom Android⁴¹⁶.

Komisija je odlukom od 18. srpnja 2018.⁴¹⁷ sankcionirala Google jer je zloupotrijebio svoj vladajući položaj time što je nametnuo protutržišna ugovorna ograničenja proizvođačima mobilnih uređaja i operatorima pokretnih mreža, od kojih su neka trajala od 1. siječnja 2011. Predmetna ograničenja podijeljena su na tri vrste:

- Kao prvo, ograničenja unesena u „sporazume o distribuciji”, kojima se proizvođačima mobilnih uređaja nalaže da predinstaliraju aplikacije za opće internetsko pretraživanje (Google Search) i pregledavanje (Chrome) kako bi od Googlea mogli dobiti licenciju za upotrebu njegove trgovine aplikacijama (Play Store);
- Kao drugo, ograničenja unesena u „sporazume o zabrani fragmentacije”, na temelju kojih proizvođači mobilnih uređaja dobivaju licencije za upotrebu koje su potrebne kako bi predinstalirali aplikacije Google Search i Play Store pod uvjetom da preuzmu obvezu da neće prodavati uređaje opremljene verzijama operativnog sustava Android koje Google nije odobrio.
- Kao treće, ograničenja unesena u „sporazume o podjeli prihoda”, kojima Google proizvođačima mobilnih uređaja i operatorima pokretnih mreža o kojima je riječ ustupa dio prihoda od

⁴¹⁵ U ovom slučaju, „Google” zajednički označava društvo Google LLC, prije Google Inc., i njegovo društvo majku, Alphabet, Inc.

⁴¹⁶ Komisija je u lipnju 2017. Googleu već izrekla novčanu kaznu u iznosu od 2,42 milijardi eura jer je zloupotrijebio svoj vladajući položaj na tržištu pretraživača time što je dodijelio nezakonitu prednost vlastitoj usluzi usporedbe cijena. Tu je odluku Opći sud u bitnom potvrdio presudom od 10. studenoga 2021., **Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping)**, (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)). Postupak po Googleovoj žalbi protiv te presude trenutačno je u tijeku pred Sudom (C-48/22 P).

⁴¹⁷ Odluka Komisije C(2018) 4761 *final* od 18. srpnja 2018. povezana s postupkom na temelju članka 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 54. Sporazuma o EGP-u (predmet AT.40099 – Google Android)

oglašavanja pod uvjetom da se obvežu da će odustati od predinstaliranja konkurentske usluge za opće internetsko pretraživanje na unaprijed određeni portfelj mobilnih uređaja.

Prema Komisijinu mišljenju, cilj svih tih ograničenja bio je zaštititi i ojačati Googleov vladajući položaj u području općeg internetskog pretraživanja i, prema tome, prihode koje je taj poduzetnik primao prikazivanjem oglasa povezanih s tim pretraživanjima. Zbog zajedničkog cilja koji se nastojao postići spornim ograničenjima i njihove međuovisnosti Komisija ih je kvalificira kao jedinstvenu i trajnu povredu članka 102. UFEU-a i članka 54. Sporazuma o EGP-u.

Slijedom toga, Komisija je Googleu izrekla novčanu kaznu u iznosu od gotovo 4,343 milijarde eura, odnosno najveću novčanu kaznu koju je u Europi ikada izreklo tijelo nadležno za tržišno natjecanje.

Opći sud u bitnome odbija tužbu koju je podnio Google i samo poništava odluku u dijelu u kojem se njome utvrđuje da prethodno navedeni sporazumi o podjeli prihoda na temelju portfelja sami po sebi predstavljaju zlouporabu. S obzirom na okolnosti svojstvene predmetu, Opći sud na temelju svoje neograničene nadležnosti također smatra prikladnim utvrditi iznos novčane kazne izrečene Googleu na 4,125 milijardi eura.

Ocjena Općeg suda

Na prvom mjestu, Opći sud ispituje tužbeni razlog koji se temelji na pogreškama u ocjeni prilikom definicije mjerodavnih tržišta i u naknadnoj ocjeni Googleova vladajućeg položaja na nekim od tih tržišta. Opći sud u tom okviru naglašava da u biti treba provjeriti, uzimajući u obzir argumente stranaka i rasuđivanje izneseno u pobijanoj odluci, je li Googleovo korištenje svojom snagom na mjerodavnim tržištima njemu omogućilo da stvarno djeluje u znatnoj mjeri neovisno o različitim čimbenicima koji mogu ograničiti njegovo postupanje.

U ovom slučaju, Opći sud najprije ističe da je Komisija u prvoj fazi utvrdila četiri vrste mjerodavnih tržišta: prvo, svjetsko tržište (isključujući Kinu) licenciranih operativnih sustava za pametne mobilne uređaje; drugo, svjetsko tržište (isključujući Kinu) trgovina aplikacijama za sustav Android; treće, različita nacionalna tržišta, unutar Europskog gospodarskog prostora (EGP), za pružanje usluga općeg internetskog pretraživanja i, četvrto, svjetsko tržište internetskih preglednika za mobilne uređaje koji ne ovise o operativnom sustavu. Komisija je u drugoj fazi zaključila da Google ima vladajući položaj na prva tri od tih tržišta. Međutim, Opći sud napominje da je Komisija u svojem prikazu različitih mjerodavnih tržišta pravilno navela njihovu komplementarnost, pri čemu ih je predstavila kao međusobno povezane, osobito s obzirom na opću strategiju koju je Google provodio kako bi istaknuo svoj pretraživač na način da ga umetne u „ekosustav“.

Konkretnije, od Općeg suda traži se da odluči o definiciji opsega tržišta licenciranih operativnih sustava za pametne mobilne uređaje i o naknadnoj ocjeni Googleova položaja na tom tržištu te on najprije utvrđuje da je Komisija smatrala, a da pritom Google nije iznio nikakav prigovor, da takozvani „nelicencirani“ operativni sustavi koje upotrebljavaju samo vertikalno integrirani razvijatelji, poput Appleova iOS-a ili Blackberryja, nisu dio tog tržišta, s obzirom na to da treći proizvođači mobilnih uređaja za njih ne mogu dobiti licenciju. Komisija nije počinila pogrešku ni time što je utvrdila i da se Googleov vladajući položaj na tom tržištu nije doveo u pitanje neizravnim konkurentskim pritiskom koji je Appleov nelicencirani operativni sustav izvršavao na tom tržištu. Komisija je također pravilno zaključila da otvorenost licencije za upotrebu izvornog koda sustava Android ne predstavlja dovoljan konkurentski pritisak radi uspostave protuteže predmetnom vladajućem položaju.

Na drugom mjestu, Opći sud ispituje različite tužbene razloge koji se temelje na pogrešnoj ocjeni zlouporabne prirode spornih ograničenja.

Kao prvo, kad je riječ o uvjetima predinstaliranja koji se nalažu proizvođačima mobilnih uređaja⁴¹⁸, Komisija je utvrdila da oni predstavljaju zlouporabu i pritom je, s jedne strane, razlikovala grupiranje aplikacija Google Searcha i Play Storea od grupiranja pretraživača Chrome i prethodno navedenih aplikacija te je, s druge strane, smatrala da se tim grupiranjima ograničilo tržišno natjecanje tijekom razdoblja nezakonitog djelovanja a da Google za to nije mogao istaknuti nikakvo objektivno opravdanje.

U tom pogledu Opći sud ističe da je Komisija, kako bi potkrijepila postojanje velike konkurentske prednosti osigurane na temelju spornih uvjeta predinstaliranja, smatrala da takvo predinstaliranje može potaknuti „nastojanje da se očuva postojeće stanje“, koje proizlazi iz sklonosti korisnika da se služe aplikacijama za pretraživanje i pregledavanje koje su im dostupne te koje mogu znatno i trajno povećati upotrebu predmetne usluge, pri čemu tu prednost ne mogu nadoknaditi Googleovi konkurenti. Prema mišljenju Općeg suda, na analizu koju je Komisija iznijela u tom pogledu ne utječe nijedna od kritika koje navodi Google.

Nadalje, Opći sud razmatra prigovore koji se odnose na zaključak prema kojem se sredstvima kojima raspolažu Googleovi konkurenti nije mogla uspostaviti protuteža konkurentske prednosti koju je Google ostvario od predmetnih uvjeta predinstaliranja te napominje da je, iako se tim uvjetima ne zabranjuje predinstaliranje konkurentskih aplikacija, takva zabrana ipak predviđena, za uređaje na koje se ona primjenjuje, sporazumima o podjeli prihoda, neovisno o tome je li riječ o sporazumima o podjeli prihoda na temelju portfelja ili sporazumima o podjeli prihoda na temelju uređaja koji su ih zamijenili, odnosno za više od 50 % uređaja Google Android prodanih u EGP-u od 2011. do 2016., što je Komisija mogla uzeti u obzir na temelju objedinjenih učinaka predmetnih ograničenja. Usto, Komisija se također mogla valjano osloniti na razmatranje stvarne situacije kako bi potkrijepila svoje zaključke, pri čemu je u tom pogledu utvrdila da je u praksi ograničena primjena predinstaliranja konkurentskih aplikacija, njihovog preuzimanja ili pristupa konkurentskim uslugama internetskog pretraživanja putem preglednika. Naposljetku, Opći sud također odbacuje Googleove kritike u pogledu razmatranja na temelju kojih je Komisija zaključila da ne postoji nikakvo objektivno opravdanje za grupiranja o kojima je riječ te u cijelosti odbija tužbeni razlog koji se temelji na pogrešnoj ocjeni zlouporabne prirode uvjeta predinstaliranja.

Kao drugo, kad je riječ o ocjeni jedinog uvjeta predinstaliranja uključenog u sporazume o podjeli prihoda na temelju portfelja, Opći sud najprije utvrđuje da je Komisija opravdano smatrala da sporni sporazumi predstavljaju sporazume o isključivosti, s obzirom na to da su se predviđena plaćanja uvjetovala nepostojanjem predinstaliranja konkurentskih usluga općeg internetskog pretraživanja na temelju portfelja proizvoda o kojima je riječ.

S obzirom na navedeno, uzimajući u obzir činjenicu da je Komisija, kako bi zaključila da ti sporazumi predstavljaju zlouporabu, smatrala da ti sporazumi mogu potaknuti proizvođače mobilnih uređaja i operatore pokretnih mreža o kojima je riječ na to da ne predinstališu takve konkurentske usluge, njezina je zadaća da u skladu sa sudskom praksom primjenjivom na tu vrstu praksi⁴¹⁹ provede analizu njihove sposobnosti da ograniče tržišno natjecanje prema zaslugama s obzirom na sve relevantne okolnosti, među kojima su stopa pokrivenosti tržišta spornom praksom i njezina svojstvena sposobnost da istisne konkurente koji su u najmanju ruku jednako učinkoviti.

Analiza koju je Komisija iznijela u tu svrhu u biti se temeljila na dvama elementima, odnosno, s jedne strane, na ispitivanju pokrivenosti spornom praksom i, s druge strane, na rezultatima testa nazvanog

⁴¹⁸ S obzirom na sličnosti između predmeta, Opći sud upućuje u tom pogledu na presudu od 17. rujna 2007., *Microsoft/Komisija* (T-201/04, [EU:T:2007:289](#)), na koju se Komisija pozvala u pobijanoj odluci.

⁴¹⁹ Vidjeti presudu od 6. rujna 2017., *Intel/Komisija* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#)).

jednako učinkovit konkurent⁴²⁰ koji je provela. Međutim, s obzirom na to da je Komisija na temelju prvonavedenog elementa zaključila da sporazumi o kojima je riječ obuhvaćaju „znatan dio” nacionalnih tržišta usluga općeg internetskog pretraživanja, neovisno o vrsti upotrijebljenog uređaja, Opći sud smatra da to utvrđenje nije potkrijepljeno elementima koje je Komisija iznijela u pobijanoj odluci. Usto, sličan nedostatak sadržava jedna od pretpostavki iz testa AEC, to jest udio u upitima za pretraživanje koje bi mogao pridobiti konkurent koji je hipotetski u najmanju ruku jednako učinkovit, da je njegova aplikacija bila predinstalirana uz Google Search. Opći sud utvrđuje i nekoliko pogrešaka u rasuđivanju koje se odnose na ocjenu ključnih varijabli testa AEC koji je provela Komisija, odnosno, najprije, procjenu troškova koji se mogu pripisati takvom konkurentu, zatim ocjenu njegove sposobnosti da ishodi predinstaliranje svoje aplikacije i, naposljetku, procjenu prihoda koji se mogu ostvariti ovisno o starosti mobilnih uređaja koji su već u prometu. Iz toga slijedi da se testom AEC, kako ga je provela Komisija, ne može potkrijepiti utvrđenje zlorabice koja proizlazi iz samih sporazuma o podjeli prihoda na temelju portfelja, tako da Opći sud prihvaća odgovarajući tužbeni razlog.

Kao treće, kad je riječ o ocjeni ograničenja unesenih u sporazume o zabrani fragmentacije, Opći sud prije svega napominje da Komisija takvu praksu smatra zlorabom jer joj je namjena stvaranje prepreke za razvoj i prisutnost na tržištu uređaja koji rade s nekompatibilnom alternativnom varijantom sustava Android⁴²¹ a da pritom ne osporava Googleovo pravo da naloži zahtjeve kompatibilnosti koji su namijenjeni samo uređajima na kojima su instalirane njegove aplikacije. Nakon što je utvrdio materijalno postojanje predmetne prakse, Opći sud usto smatra da je Komisija opravdano priznala da nekompatibilne alternativne varijante sustava Android mogu izvršavati konkurentski pritisak na Google. U tim okolnostima, s obzirom na elemente koje je iznijela Komisija i na temelju kojih se može utvrditi zapreka razvoju i stavljanju konkurentskih proizvoda na tržište licenciranih operativnih sustava, Komisija je prema mišljenju Općeg suda mogla smatrati da je predmetna praksa dovela do jačanja Googleova vladajućeg položaja na tržištu usluga općeg internetskog pretraživanja i da je istodobno kočila inovaciju, s obzirom na to da je ograničavala raznovrsnost ponuda dostupnih potrošačima.

Na trećem mjestu, Opći sud ispituje tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava obrane i kojim Google nastoji utvrditi, s jedne strane, povredu svojeg prava na pristup spisu i, s druge strane, povredu svojeg prava na saslušanje.

Kao prvo, Opći sud ispituje navodnu povredu prava na pristup spisu i prije svega pojašnjava da se Googleovi prigovori u tom smislu odnose na sadržaj svih bilješki koje je Komisija dostavila u veljači 2018. u pogledu sastanaka s trećim osobama koje je organizirala tijekom cijelog razdoblja istrage. Budući da su svi navedeni sastanci bili ispitivanja kojima je cilj prikupljanje informacija u vezi s predmetom istrage, u smislu članka 19. Uredbe br. 1/2003⁴²², Komisija je slijedom toga bila dužna osigurati bilježenje koje poduzetniku o kojem je riječ može omogućiti, kada za to dođe vrijeme, da se upozna s njime i da ostvari svoja prava obrane. U ovom slučaju Opći sud utvrđuje povredu tako navedenih zahtjeva zbog, s jedne strane, vremena koje je proteklo između održavanja ispitivanja i dostavljanja bilješki koje se na njih odnose te, s druge strane, zbog sažetosti tih bilješki. Kad je riječ o

⁴²⁰ U daljnjem tekstu: test AEC, prema njegovu nazivu na engleskom jeziku (As Efficient Competitor Test)

⁴²¹ U ovom je slučaju riječ o operativnom sustavu koji su razvile treće osobe na temelju izvornog koda sustava Android, koji je Google objavio pod licencijom za softver otvorenog koda i koji sadržava osnovne elemente takvog sustava, ali ne i Android aplikacije i usluge čiji je Google vlasnik. U tom kontekstu, sporazumima o zabrani fragmentacije o kojima je riječ utvrđivao se referentni standard za minimalnu kompatibilnost radi implementacije izvornog koda sustava Android.

⁴²² 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.)

zaključcima koje treba izvesti iz te postupovne nepravilnosti, Opći sud ipak podsjeća na to da se, prema sudskoj praksi, povreda prava obrane može utvrditi, ako postoji takva nepravilnost, samo ako poduzetnik o kojem je riječ dokaže da bi mogao bolje osigurati svoju obranu da nije bilo te nepravilnosti. U ovom slučaju Opći sud ipak smatra da to dokazivanje ne proizlazi iz elemenata koji su mu dostavljeni ili argumenata koji su mu izneseni u tom pogledu.

Kao drugo, prilikom razmatranja navodne povrede prava na saslušanje, Opći sud napominje da su Googleove kritike u tom pogledu postupovni dio prigovora kojima se dovodi u pitanje osnovanost utvrđenja zlorabne prirode određenih sporazuma o podjeli prihoda jer se njima osporava uskraćivanje saslušanja o testu AEC provedenom u tom okviru. Međutim, budući da je Komisija odbila taj Googleov prigovor iako mu je uputila dva dopisa o činjenicama kako bi bitno dopunila sadržaj i doseg pristupa koji je prvotno navela u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku u tom pogledu, a da pritom nije izdala, kao što je to bila dužna, dopunsku obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku nakon koje slijedi saslušanje, Opći sud smatra da je Komisija povrijedila Googleova prava obrane i time mu uskratila mogućnost da bolje osigura svoju obranu iznošenjem argumenata na saslušanju. Opći sud dodaje da interes za saslušanje u ovom slučaju tim više proizlazi iz prethodno utvrđenih nedostataka u Komisijinoj provedbi testa AEC. Slijedom toga, utvrđenje zlorabne prirode sporazuma o podjeli prihoda na temelju portfelja također treba poništiti na toj osnovi.

Naposljetku, od Općeg suda tražilo se da u okviru izvršavanja svoje neograničene nadležnosti donese samostalnu ocjenu iznosa novčane kazne te on najprije pojašnjava da, ako pobijanu odluku treba djelomično poništiti u dijelu u kojem se u njoj smatra da sporazumi o podjeli prihoda na temelju portfelja sami po sebi predstavljaju zlorabu, to djelomično poništenje ipak ne utječe na ukupnu valjanost utvrđenja povrede iz pobijane odluke, s obzirom na učinke istiskivanja koji proizlaze iz drugih zlorabnih praksi koje je Google provodio tijekom razdoblja nezakonitog djelovanja.

Opći sud vlastitom ocjenom svih okolnosti koje se odnose na sankciju presuđuje da valja preinačiti pobijanu odluku i smatra da Googleu treba izreći novčanu kaznu u iznosu od 4,125 milijardi eura za počinjenu povredu. U tu svrhu, kao i Komisija, Opći sud smatra da je prikladno uzeti u obzir namjernost provedbe protupravnih praksi i vrijednost relevantne prodaje koju je Google ostvario u zadnjoj godini svojeg punog sudjelovanja u povredi. Suprotno tomu, kad je riječ o uzimanju u obzir težine i trajanja povrede, Opći sud smatra prikladnim, zbog razloga navedenih u presudi, uzeti u obzir razvoj različitih aspekata povrede s vremenom i komplementarnost predmetnih praksi kako bi se ocijenio utjecaj učinaka istiskivanja koje je Komisija valjano utvrdila u pobijanoj odluci.

3. Doprinosi sudskoj praksi u području koncentracija

Presuda od 13. srpnja 2022., Illumina/Komisija (T-227/21, [EU:T:2022:447](#))

„Tržišno natjecanje – Koncentracije – Tržište farmaceutske industrije – Članak 22. Uredbe (EZ) br. 139/2004 – Zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijelo tijelo za tržišno natjecanje koje u skladu s nacionalnim zakonodavstvom nije nadležno za ispitivanje koncentracije – Komisijina odluka o ispitivanju koncentracije – Komisijine odluke o prihvatanju zahtjeva drugih nacionalnih tijela za tržišno natjecanje da se pridruže zahtjevu za upućivanje predmeta – Komisijina nadležnost – Rok za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta – Pojam ‚obznanjivanje‘ – Razuman rok – Legitimna očekivanja – Javne izjave Komisijine potpredsjednice – Pravna sigurnost“

Illumina je američko poduzeće specijalizirano za genomsko sekvenciranje. Razvija, proizvodi i stavlja na tržište integrirane sustave genetske analize, osobito sekvencere nove generacije koji se upotrebljavaju, među ostalim, u razvoju testova za otkrivanje raka. Grail je američko poduzeće za biotehnologiju koje se oslanja na genomsko sekvenciranje za razvoj takvih testova za otkrivanje raka.

Ta su dva poduzeća⁴²³ 21. rujna 2020. objavila plan Illumininog stjecanja isključive kontrole nad Grailom. Budući da prihodi nisu premašivali relevantne pragove, predmetna koncentracija nije bila od značaja za cijelu Uniju u smislu članka 1. Uredbe o koncentracijama⁴²⁴ te stoga nije prijavljena Europskoj komisiji. Nije prijavljena ni u državama članicama Unije ili u državama strankama Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru jer nije dosegala ni relevantne nacionalne pragove.

U skladu s člankom 22. Uredbe o koncentracijama, nacionalno tijelo za tržišno natjecanje ima mogućnost zatražiti od Komisije da ispita svaku koncentraciju koja nije od značaja za cijelu Uniju, ali koja utječe na trgovinu među državama članicama i prijeti znatnim utjecajem na tržišno natjecanje na državnom području dotične države članice.

U ovom slučaju, nakon što joj je 7. prosinca 2020. podnesena pritužba u pogledu predmetne koncentracije, Komisija je donijela preliminarni zaključak da ta koncentracija ispunjava potrebne uvjete kako bi nacionalno tijelo za tržišno natjecanje moglo u pogledu nje podnijeti zahtjev za upućivanje predmeta⁴²⁵. Stoga je 19. veljače 2021. uputila dopis državama članicama (u daljnjem tekstu: pozivnica) kako bi ih, s jedne strane, obavijestila o tome i, s druge strane, kako bi ih pozvala da joj podnesu zahtjev za upućivanje predmeta na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama. Francusko tijelo za tržišno natjecanje podnijelo je 9. ožujka 2021. takav zahtjev za upućivanje, kojem su grčko, belgijsko, norveško, islandsko i nizozemsko tijelo za tržišno natjecanje, svako u dijelu u kojem se na njih odnosi, naknadno zatražila pridruživanje. Komisija je 11. ožujka 2021. obavijestila predmetne poduzetnike o zahtjevu za upućivanje predmeta (u daljnjem tekstu: informativni dopis). Odlukama od 19. travnja 2021. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke), Komisija je prihvatila zahtjev za upućivanje predmeta, kao i zahtjeve za pridruživanje.

Illumina, koju podupire Grail, podnijela je tužbu za poništenje protiv pobijanih odluka, kao i informativnog dopisa. Presudom koja je donesena u proširenom sastavu u okviru ubrzanog postupka Opći sud odbija tu tužbu u cijelosti. Tom prilikom on prvi put odlučuje o primjeni mehanizma upućivanja predmeta, predviđenog člankom 22. Uredbe o koncentracijama, na koncentraciju čija se prijava ne zahtijeva u državi koja je zatražila njezino upućivanje, ali koja uključuje stjecanje poduzetnika čiji prihod ne odražava njegovu važnost za tržišno natjecanje. U ovom slučaju, Opći sud u načelu priznaje da se Komisija može proglasiti nadležnom u takvoj situaciji. Osim toga, Opći sud pruža pojašnjenja o izračunu roka od 15 radnih dana koji se dodjeljuje državama članicama za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta u takvoj situaciji.

Analiza koju je tako prihvatio Opći sud odražava novi Komisijin pristup u pogledu primjene mehanizma upućivanja predmeta utvrđenog člankom 22. Uredbe o koncentracijama, u skladu sa Smjernicama objavljenima 31. ožujka 2021.⁴²⁶, čija primjena omogućuje bolje razumijevanje koncentracija koje uključuju inovativne poduzetnike s velikim konkurentskim potencijalom, na temelju pravila Unije u području kontrole koncentracija.

⁴²³ U daljnjem tekstu zajedno nazvani: predmetni poduzetnici

⁴²⁴ 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., u daljnjem tekstu: Uredba o koncentracijama)

⁴²⁵ Konkretno, kad je riječ o potencijalnom utjecaju predmetne koncentracije na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu, Komisija je nakon prethodne analize koju je provela izrazila zabrinutost u pogledu činjenice da bi koncentracija mogla omogućiti Illumini, koja je priznata u Europi, da Grailovim konkurentima onemogući pristup sustavima sekvenciranja nove generacije koji su potrebni za razvoj testova za otkrivanje raka i da, slijedom toga, u budućnosti ograniči njihov razvoj.

⁴²⁶ Smjernice Komisije o primjeni mehanizma upućivanja iz članka 22. Uredbe o koncentracijama na određene kategorije predmeta (SL 2021., C 113, str. 1.)

Općena Općeg suda

Na prvom mjestu, Opći sud odlučuje o dopuštenosti tužbe, koju Komisija osporava s obzirom na prirodu pobijanih akata.

U tom pogledu, Opći sud ističe, s jedne strane, da su pobijane odluke kao takve obvezujuće i da, s druge strane, svaka od njih dovodi do promjene pravnog sustava primjenjivog na ispitivanje predmetne koncentracije. Usto, u tim odlukama, kojima je okončan poseban postupak upućivanja predmeta, konačno se utvrdilo Komisijino stajalište u tom pogledu. Naime, prihvaćanjem zahtjeva koje su podnijela predmetna nacionalna tijela za tržišno natjecanje, na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama, Komisija se proglasila nadležnom za ispitivanje predmetne koncentracije u skladu s postupovnim i materijalnim sustavom koji se u tu svrhu predviđa Uredbom o koncentracijama, s kojim je osobito povezana obveza privremene odgode iz njezina članka 7. U tim okolnostima valja smatrati da su pobijane odluke akti koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.

Suprotno tomu, prema mišljenju Općeg suda, to nije slučaj s informativnim dopisom koji je, iako se i njime stvara obveza privremene odgode, ipak samo obična međufaza postupka upućivanja, tako da je tužba proglašena nedopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na taj informativni dopis.

Na drugom mjestu, kad je riječ o meritumu, Opći sud ispituje, kao prvo, tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti. U tom pogledu, Opći sud najprije pojašnjava da s tim u vezi treba utvrditi je li Komisija, na temelju članka 22. Uredbe o koncentracijama, nadležna za ispitivanje koncentracije na koju se odnosi zahtjev za upućivanje predmeta koji je podnijela država članica s nacionalnim sustavom kontrole, kada koncentracija nije obuhvaćena područjem primjene tih nacionalnih propisa.

U ovom slučaju, Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da se priznavanjem svoje nadležnosti u takvom slučaju Komisija nije oslonila na pogrešno tumačenje članka 22. Uredbe o koncentracijama.

Naime, tekstom te odredbe, konkretno upotrebom izraza „svaka koncentracija”, upućuje se na to da država članica može uputiti Komisiji predmet svake koncentracije koja ispunjava kumulativne uvjete navedene u toj odredbi, i to neovisno o postojanju ili opsegu nacionalnih propisa u području kontrole koncentracija. Usto, iz nastanka te odredbe proizlazi da je njome utvrđeni mehanizam upućivanja izvorno najprije trebao služiti državama članicama koje nemaju vlastiti sustav kontrole koncentracija, pri čemu se njegova primjena ne ograničava samo na tu situaciju. Osim toga, s gledišta opće strukture Uredbe o koncentracijama i ciljeva koji se njome nastoje ostvariti, Opći sud naglašava da je točno da njezino područje primjene, a slijedom toga i doseg Komisijine nadležnosti za ispitivanje koncentracija, najprije ovise o premašivanju pragova prihoda na temelju kojih se utvrđuje značaj za cijelu Uniju, ali i podredno o mehanizmima upućivanja osobito predviđenima člankom 22. te uredbe.

U tim okolnostima, nakon što je podsjetio na to da je cilj Uredbe o koncentracijama omogućiti učinkovitu kontrolu svih koncentracija koje imaju znatne učinke na strukturu tržišnog natjecanja u Uniji, Opći sud naposljetku smatra da predmetni mehanizam upućivanja predstavlja korektivni mehanizam koji je povezan s tim ciljem. Naime, njime se pruža fleksibilnost potrebna za to da se na razini Unije ispituju koncentracije koje mogu bitno ograničavati učinkovito tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i koje se, inače, zbog toga što nisu premašeni pragovi prihoda, ne bi mogle kontrolirati na temelju sustava kontrole koncentracija Unije odnosno država članica. Slijedom toga, Komisija je pravilno tumačila članak 22. Uredbe o koncentracijama kad se proglasila nadležnom za ispitivanje predmetne koncentracije.

S druge strane, Opći sud smatra da se takvim tumačenjem ne povređuje ni načelo dodjeljivanja nadležnosti⁴²⁷ ni načelo supsidijarnosti⁴²⁸, kao ni načelo proporcionalnosti⁴²⁹. Naposljetku, kad je riječ o pravnoj sigurnosti, Opći sud naglašava da se samo tumačenjem utvrđenim u pobijanim odlukama osigurava potrebna pravna sigurnost i ujednačena primjena članka 22. Uredbe o koncentracijama u Uniji. Stoga Opći sud zaključuje da je tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti u cijelosti neosnovan.

Kao drugo, kad je riječ o tužbenom razlogu koji se najprije temelji na nepravodobnosti zahtjeva za upućivanje predmeta, Opći sud podsjeća na to da se, u skladu s člankom 22. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe o koncentracijama, zahtjev podnosi najkasnije 15 radnih dana nakon datuma prijave koncentracije ili, ako prijava nije potrebna, nakon što je to na drugi način obznanjeno predmetnoj državi članici.

U tom pogledu, Opći sud prije svega smatra da se takvo obznanjivanje odnosi na aktivno podnošenje informacija dotičnoj državi članici koje joj omogućuju da preliminarno procijeni jesu li ispunjeni uvjeti za upućivanje. Iz toga slijedi da pozivnica, u ovom slučaju, predstavlja takvo obznanjivanje. U tim okolnostima valja utvrditi da je zahtjev za upućivanje predmeta podnesen na vrijeme, tako da ga se ne može smatrati nepravodobnim.

S obzirom na to, u okviru ispitivanja podrednih prigovora koji se temelje na povredi načelâ pravne sigurnosti i „dobre uprave”, Opći sud zatim naglašava da je Komisija i dalje dužna poštovati razuman rok u provedbi upravnih postupaka, a osobito u okviru kontrole koncentracija, uzimajući u obzir temeljne ciljeve učinkovitosti i brzine na kojima se temelji Uredba o koncentracijama. U ovom slučaju Opći sud smatra da je protek roka od 47 dana između zaprimanja pritužbe i slanja pozivnice bio nerazuman. No, budući da nije utvrđeno da je to Komisijino nepoštovanje razumnog roka utjecalo na mogućnost predmetnih poduzetnika da se djelotvorno brane, njime se ne može opravdati poništenje pobijanih odluka. Slijedom toga, Opći sud također odbija drugi tužbeni razlog u cijelosti.

Kao treće i posljednje, Opći sud odbija i tužbeni razlog koji se temelji na povredi načelâ zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. U tom pogledu, budući da smatra da tvrdnje koje se odnose na to drugo načelo nisu dovoljno potkrijepljene, Opći sud svoje ispitivanje ograničava na prigovore u pogledu načela zaštite legitimnih očekivanja. U tu svrhu podsjeća na to da je, kako bi se na njega mogla valjano pozvati, na dotičnoj osobi da utvrdi da je od nadležnih tijela Unije dobila precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora, na temelju kojih se mogu nastati njezina legitimna očekivanja. Međutim, u ovom slučaju, Illumina nije uspjela dokazati takve okolnosti i ne može se valjano pozvati na promjenu Komisijine prakse odlučivanja.

4. Državne potpore

Presuda od 4. svibnja 2022., Wizz Air Hungary/Komisija (TAROM; Potpora za sanaciju) (T-718/20, [EU:T:2022:276](#))

⁴²⁷ Koje se navodi u članku 4. stavku 1. UEU-a, u vezi s člankom 5. UEU-a.

⁴²⁸ Koje se navodi u članku 5. stavcima 1. i 3. UEU-a te se provodi Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (SL 2016., C 202, str. 206.).

⁴²⁹ Koje se navodi u članku 5. stavcima 1. i 4. UEU-a.

„Državne potpore – Zračni prijevoz – Mjera potpore koju je poduzela Rumunjska – Potpora za sanaciju društva TAROM – Odluka o neospornosti – Tužba za poništenje – Svojstvo zainteresirane osobe – Zaštita postupovnih prava – Dopuštenost – Smjernice o potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama – Mjera čiji je cilj sprečavanje socijalnih problema ili rješavanje tržišnog nedostatka – Načelo jednokratne dodjele potpore – Utjecaj ranije potpore dodijeljene prije pristupanja Rumunjske Uniji – Ozbiljne poteškoće – Obveza obrazlaganja”

Rumunjska je 19. veljače 2020. dostavila Europskoj komisiji plan potpore za sanaciju društva TAROM, rumunjskog zračnog prijevoznika koji uglavnom posluje u području nacionalnog i međunarodnog prijevoza putnika, tereta i pošte. Prijavljena se mjera sastojala od zajma za financiranje potreba za likvidnošću društva TAROM u iznosu od otprilike 36 660 000 eura, koji se mora otplatiti na kraju razdoblja od šest mjeseci, uz mogućnost djelomične prijevremene otplate.

Komisija je, bez pokretanja službenog istražnog postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, odlukom od 24. veljače 2020.⁴³⁰ prijavljenu mjeru državne potpore kvalificirala kao spojivu s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a i Smjernicama o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama⁴³¹.

Zračni prijevoznik Wizz Air Hungary Zrt. (u daljnjem tekstu: tužitelj) podnio je protiv te odluke tužbu za poništenje, koju je deseto prošireno vijeće Općeg suda odbilo. Taj sud u svojoj presudi iznosi pojašnjenja o ispitivanju spojivosti potpora za sanaciju i restrukturiranje s unutarnjim tržištem, s obzirom na uvjet koji je predviđen Smjernicama, a u skladu s kojim takve potpore moraju pridonositi cilju od zajedničkog interesa. Opći sud također analizira, na nov način, uvjet jednokratne dodjele potpora za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama, koji je predviđen tim istim smjernicama

Ocjena Općeg suda

Opći sud, kao prvo, odbija tužbene razloge za poništenje koji se temelje na pogrešci koja se tiče prava, koju je Komisija navodno počinila time što je odlučila ne pokrenuti službeni istražni postupak, unatoč sumnjama koje je trebala imati prilikom prethodne ocjene spojivosti prijavljene potpore s unutarnjim tržištem.

U tom je pogledu tužitelj naveo, među ostalim, da je utvrđenje spojivosti prijavljene potpore s unutarnjim tržištem u suprotnosti s dvama od uvjeta koje predviđaju Smjernice kako bi se potpora za sanaciju u korist poduzetnika u teškoćama mogla smatrati spojivom s unutarnjim tržištem, odnosno (1) uvjetom koji se odnosi na doprinos mjere potpore cilju od zajedničkog interesa i (2) uvjetom jednokratne dodjele potpora za sanaciju i restrukturiranje. Prema tužiteljevu mišljenju, nepoštovanje navedenih uvjeta upućuje na sumnje koje su Komisiju trebale navesti na pokretanje službenog istražnog postupka.

Opći sud najprije podsjeća na to da je Komisija, kada prijavljena mjera pobuđuje sumnje u svoju spojivost s unutarnjim tržištem, obvezna pokrenuti službeni istražni postupak.

Nadalje, kad je riječ o prvom uvjetu koji se primjenjuje na potpore za sanaciju i restrukturiranje te na čiju se povredu poziva, odnosno povredu u vezi s nastojanjem ostvarenja cilja od zajedničkog

⁴³⁰ Odluka Komisije C(2020) 1160 *final* od 24. veljače 2020. u postupku državne potpore SA.56244 (2020/N) – Rumunjska – Potpora za sanaciju društvu TAROM (SL 2020., C 310, str. 3.)

⁴³¹ Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL 2014., C 249, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice)

interesa, Opći sud ističe da iz točke 43. Smjernica proizlazi da se, kako bi bila proglašena spojivom s unutarnjim tržištem na temelju tih smjernica, prijavljenom potporom mora nastojati ostvariti cilj od zajedničkog interesa jer se njome želi postići sprječavanje socijalnih problema ili rješavanje tržišnog nedostatka. To potvrđuje točka 44. tih smjernica, u skladu s kojom države članice moraju dokazati da bi se neuspjehom korisnika vjerojatno uzrokovali ozbiljni socijalni problemi ili ozbiljan tržišni nedostatak, osobito tako što će dokazati postojanje rizika od prekida pružanja važne usluge koju je teško zamijeniti i koju bi bilo koji konkurent teško mogao osigurati umjesto korisnika.

Prema mišljenju Općeg suda, iz navedenih točaka Smjernica proizlazi da, iako dotična država članica mora dokazati da je cilj potpore sprječavanje socijalnih problema ili uklanjanje tržišnog nedostatka, ona nije dužna dokazati da bi izostanak mjere potpore nužno prouzročio određene negativne posljedice, nego jedino da postoji rizik od njihova nastanka.

Kad je riječ o tome je li Komisija trebala imati sumnje u pogledu postojanja rizika da, u nedostatku prijavljene mjere potpore, nastanu socijalni problemi ili tržišni nedostatak ili u pogledu činjenice da se tom mjerom nastoji spriječiti nastanak problema odnosno ukloniti nedostatak, Opći sud utvrđuje da je Komisija, s obzirom na loše stanje rumunjske cestovne i željezničke infrastrukture, s pravom mogla smatrati da regionalna povezanost posredstvom unutarnjih zračnih linija i međunarodna povezanost koju osigurava društvo TAROM čine važnu uslugu, čiji bi prekid pružanja mogao uzrokovati ozbiljne socijalne probleme ili predstavljati tržišni nedostatak u smislu točke 44. podtočke (b) Smjernica.

U tom kontekstu, Opći sud nadalje pojašnjava da, iako tijekom ispitivanja postojanja i zakonitosti državne potpore može biti nužno da Komisija, prema potrebi, izađe izvan okvira pukog ispitivanja činjeničnih i pravnih elemenata koji su joj priopćeni, iz toga se ne može zaključiti da je na njoj da na vlastitu inicijativu i bez ikakvih indicija u tom pogledu traži sve informacije koje mogu biti vezane uz predmet koji je pred njom pokrenut, čak i ako su takve informacije javno dostupne.

S obzirom na ta pojašnjenja, Opći sud ispituje različite argumente koje je iznio tužitelj te pritom zaključuje da se njima ne može dovesti u pitanje Komisijina analiza koja potvrđuje važnost društva TAROM za povezanost rumunjskih regija i vrlo značajan utjecaj koji bi njezin izostanak imao na te regije. Iz toga slijedi da je Komisija mogla, a da pritom nema sumnji, samo na temelju toga zaključiti da prijavljena potpora ispunjava zahtjeve predviđene u točkama 43. i 44. Smjernica.

Naposljetku, kad je riječ o drugom uvjetu koji se primjenjuje na potpore za sanaciju i restrukturiranje i na čiju se povredu tužitelj poziva, odnosno povredu u vezi s jednokratnom dodjelom, Opći sud napominje da bi se, u skladu s točkom 70. Smjernica, takve potpore trebale dodjeljivati poduzetnicima u teškoćama samo za jedan postupak restrukturiranja. U tom kontekstu, u točki 71. Smjernica predviđa se, među ostalim, da ako je poduzetnik već koristio potporu za sanaciju ili za restrukturiranje, Komisija daljnje potpore odobrava samo ako je prošlo najmanje deset godina od (1) dodjele ranije potpore, (2) završetka ranijeg razdoblja restrukturiranja ili (3) prekida provedbe ranijeg plana restrukturiranja.

U tom pogledu Opći sud napominje da, iako je do 2019. u korist društva TAROM bila provedena potpora za restrukturiranje u obliku zajma i više jamstava za druge zajmove koje je ono podiglo, ta je potpora ipak bila dodijeljena između 1997. i 2003. te su sva ta zajmovna jamstva bila aktivirana odmah nakon njihova dodjeljivanja. Budući da stvarni prijenos sredstava nije odlučujući za određivanje datuma dodjele potpore, prva pretpostavka predviđena točkom 71. Smjernica, odnosno protek roka od najmanje deset godina od dodjele ranije potpore za restrukturiranje, bila je dakle ispunjena.

Kad je riječ o drugoj i trećoj pretpostavci predviđenoj točkom 71. Smjernica, odnosno proteku razdoblja od najmanje deset godina od završetka ranijeg razdoblja restrukturiranja ili od prekida provedbe ranijeg plana restrukturiranja, Opći sud ističe da se pojam „razdoblje restrukturiranja” odnosi na razdoblje tijekom kojeg su poduzete mjere restrukturiranja, koje se načelno razlikuje od razdoblja tijekom kojeg je provedena mjera državne potpore koja ih prati. Međutim, u suprotnosti s pravilima o teretu dokazivanja koji je u tom pogledu bio na njemu, tužitelj nije iznio nikakav dokaz ili

indiciju iz koje bi proizlazilo da je ranije razdoblje restrukturiranja završilo manje od deset godina prije dodjele prijavljene mjere potpore.

Kad je riječ o pojmu „plan restrukturiranja”, Opći sud nadalje pojašnjava da činjenica da je potpora za restrukturiranje povezana s planom restrukturiranja ne znači da je ona, kao takva, dio navedenog plana restrukturiranja, s obzirom na to da postojanje tog plana, s druge strane, čini ključan uvjet za to da bi se takva potpora mogla smatrati spojivom s unutarnjim tržištem. Stoga je Opći sud odbio i tužiteljev argument prema kojem to što je potpora za restrukturiranje, koja je društvu TAROM dodijeljena između 1997. i 2003., bila provedena do 2019. znači da je plan restrukturiranja, koji je bio povezan s tom potporom, također trajao do 2019.

S obzirom na navedeno, Opći sud odbija i tužiteljeve prigovore koji se temelje na tvrdnji da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je odlučila ne pokrenuti službeni istražni postupak unatoč sumnjama koje je trebala imati tijekom prethodne ocjene uvjeta jednokratne dodjele potpore za sanaciju i restrukturiranje.

Kao drugo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi Komisijine obveze obrazlaganja i, slijedom toga, tužbu u cijelosti.

Presuda od 18. svibnja 2022., Ryanair/Komisija (Condor; Potpora za sanaciju) (T-577/20, [EU:T:2022:301](#))

„Državne potpore – Njemačko tržište zračnog prijevoza – Zajam koji je Njemačka odobrila društvu Condor Flugdienst – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama – Unutarnje teškoće koje nisu rezultat arbitrarne podjele troškova unutar grupe – Teškoće koje su preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti – Rizik od prekida pružanja važne usluge”

Zračni prijevoznik Condor Flugdienst GmbH (u daljnjem tekstu: društvo Condor), koji pruža usluge zračnog prijevoza uglavnom organizatorima putovanja iz više njemačkih zračnih luka, zatražio je 25. rujna 2019. pokretanje postupka u slučaju nesolventnosti radi otvaranja stečajnog postupka nad grupom Thomas Cook Group plc (u daljnjem tekstu: grupa Thomas Cook) koja je njegov stopostotni vlasnik.

Istog dana Savezna Republika Njemačka prijavila je Europskoj komisiji mjeru potpore za sanaciju u korist društva Condor ograničenu na razdoblje od šest mjeseci. Prijavljenom potporom nastojalo se održati redovan zračni prijevoz i ograničiti negativne posljedice za društvo Condor, njegove putnike i osoblje uzrokovane likvidacijom njegova društva majke, time što mu se omogućuje da nastavi s poslovanjem dok ne postigne sporazum sa svojim vjerovnicima i dok se, ovisno o okolnostima, ne obavi njegova prodaja.

Komisija je, bez pokretanja službenog istražnog postupka predviđenog u članku 108. stavku 2. UFEU-a, odlukom od 14. listopada 2019. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)⁴³² kvalificirala prijavljenu mjeru kao državnu potporu spojivu s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a i

⁴³² Odluka Komisije C(2019) 7429 *final* od 14. listopada 2019. o državnoj potpori SA.55394 (2019/N) – Njemačka – Potpora za sanaciju društva Condor (SL 2020., C 294, str. 3.)

Smjernica o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama⁴³³.

Deseto prošireno vijeće Općeg suda odbilo je tužbu za poništenje te odluke koju je podnio zračni prijevoznik Ryanair DAC (u daljnjem tekstu: tužitelj). Tom prilikom taj sud iznosi, među ostalim, pojašnjenja o ispitivanju spojivosti potpora za sanaciju i restrukturiranje s unutarnjim tržištem s obzirom na pravilo predviđeno Smjernicama, prema kojem se društvo koje je dio grupe može koristiti takvim potporama samo pod uvjetom da su njegove teškoće unutarnje prirode i nisu rezultat arbitrarne podjele troškova unutar grupe, kao i da su te teškoće preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti.

Ocjena Općeg suda

Opći sud odbija, kao prvo, tužbene razloge za poništenje koji se temelje na činjenici da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je odlučila ne pokrenuti službeni istražni postupak unatoč sumnjama koje je morala imati prilikom prethodnog ispitivanja spojivosti prijavljene mjere s unutarnjim tržištem.

U tom je pogledu tužitelj konkretno tvrdio da je utvrđenje o spojivosti prijavljene potpore s unutarnjim tržištem protivno točki 22., točki 44. podtočki (b) i točki 74. Smjernica, što upućuje na postojanje sumnji koje su morale navesti Komisiju na pokretanje službenog istražnog postupka.

Iako je potvrdio da Komisija ima obvezu pokrenuti službeni istražni postupak ako postoje sumnje glede spojivosti prijavljene potpore s unutarnjim tržištem, Opći sud odbija najprije prigovor koji se temelji na Komisijinoj povredi točke 22. Smjernica.

U skladu s navedenom točkom 22., „[t]rgovačko društvo koje pripada grupi ne može u pravilu dobiti potporu na temelju [S]mjernica, osim ako se može dokazati da su teškoće društva unutarnje naravi i nisu rezultat arbitrnog prijenosa troškova unutar grupe, te da su teškoće preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti”.

Glede dijela rečenice „osim ako se može dokazati da su teškoće društva unutarnje naravi i nisu rezultat arbitrnog prijenosa troškova unutar grupe”, prema stajalištu Općeg suda iz tekstualnog, teleološkog i kontekstualnog tumačenja navedene točke 22. proizlazi da taj dio rečenice sadržava samo jedan te isti uvjet koji se mora tumačiti na način da se za teškoće poduzetnika koji je dio grupe mora smatrati da su unutarnje prirode, ako nisu rezultat arbitrarne podjele troškova unutar grupe.

U tom pogledu Opći sud ističe da je svrha točke 22. Smjernica izbjeći da grupa poduzetnika ne prebaci svoje troškove, dugove ili obveze na neki subjekt iz grupe te ga time učini prihvatljivim za korištenje potporom za sanaciju, što on to inače ne bi bio. S druge strane, cilj te odredbe nije da se iz područja primjene potpora za sanaciju isključi poduzetnik koji je dio grupe samo zato što su njegove teškoće posljedica teškoća na koje je naišao ostatak grupe ili drugo društvo iz grupe, pod uvjetom da navedene teškoće nisu umjetno stvorene ili proizvoljno podijeljene unutar navedene grupe.

Budući da u ovom slučaju tužitelj nije uspio opovrgnuti Komisijine zaključke prema kojima su teškoće društva Condor uglavnom rezultat pokretanja stečajnog postupka nad grupom Thomas Cook, a ne proizvoljne podjele troškova unutar grupe, on nije dokazao postojanje sumnji glede spojivosti prijavljene mjere potpore s uvjetom predviđenim u točki 22. Smjernica.

⁴³³ Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL 2014., C 249, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice)

Taj zaključak nije doveden u pitanje utvrđenjem da su teškoće društva Condor bile u tom pogledu povezane s otpisom potraživanja u velikim iznosima koja je potonje društvo imalo prema grupi Thomas Cook u okviru objedinjavanja računovodstava unutar te grupe. Naime, objedinjavanje računovodstava unutar grupe praksa je koja je česta i raširena unutar grupa društava, a njome se nastoji olakšati financiranje grupe tako da se društvima iz te grupe omogući ušteda na troškovima financiranja. Usto, u ovom je slučaju grupa Thomas Cook uspostavila taj sustav objedinjavanja računovodstava prije više godina i on nije doveo do teškoća te grupe.

Budući da nema nikakve konkretne indicije na temelju koje se može utvrditi proizvoljnost sustava objedinjavanja računovodstava unutar grupe Thomas Cook, nije bilo na Komisiji da na vlastitu inicijativu istražuje pravičnost navedenog sustava.

Usto, tužitelj nije uspio dokazati ni postojanje sumnji glede ispitivanja uvjeta predviđenog u točki 22. Smjernica, prema kojoj teškoće poduzetnika koji je, poput društva Condor, dio grupe, moraju biti preteške da bi ih grupa mogla sama riješiti. U tom pogledu Opći sud podsjeća, s jedne strane, na to da je nad samom grupom Thomas Cook pokrenut stečajni postupak i da je ona prestala poslovati. Pojašnjava, s druge strane, da Komisija nije bila obvezana čekati na ishod rasprava o mogućem prestanku poslovanja društva Condor radi rješavanja njegovih financijskih teškoća, uzimajući u obzir hitnost koja prati svaku potporu za sanaciju i neizvjesnost svojstvenu svim poslovnim pregovorima u tijeku.

Nadalje, Opći sud odbija prigovor koji se temelji na činjenici da je Komisija morala imati sumnje glede pitanja ispunjava li prijavljena potpora zahtjeve izložene u točki 44. podtočki (b) Smjernica, u kojoj su određena pravila prema kojima države članice mogu dokazati da bi stečaj korisnika mogao dovesti do ozbiljnih socijalnih problema ili značajnog nefunkcioniranja tržišta.

U skladu s točkom 44. podtočkom (b) Smjernica, države članice mogu podnijeti taj dokaz tako da dokažu da „postoji rizik od prekida pružanja važne usluge koju je teško zamijeniti i koju bi bilo koji konkurent teško mogao osigurati umjesto korisnika (npr. nacionalni pružatelj infrastrukture)“.

Kako bi se usluga smatrala „važnom“, ne zahtijeva se, prema stajalištu Općeg suda, da poduzetnik koji pruža tu uslugu mora imati bitnu sustavnu ulogu koja je ključna za gospodarstvo regije dotične države članice, niti da mora biti zadužen za uslugu od općeg gospodarskog interesa ili uslugu koja je važna nacionalnoj razini. Stoga, s obzirom na činjenicu da drugi konkurentski zračni prijevoznici ne bi mogli u kratkom roku osigurati trenutačnu repatrijaciju 200 000 do 300 000 putnika društva Condor raspoređenih u 50 do 150 različitih odredišta, Komisija je s pravom zaključila da postoji rizik od prekida važne usluge koju je teško zamijeniti, tako da bi izlazak društva Condor s tržišta mogao dovesti do ozbiljnog nefunkcioniranja tog tržišta.

Naposljetku, Opći sud također odbija kao neosnovan tužiteljev prigovor prema kojem je Komisija nepotpuno i nedostatno ispitala uvjet jednokratne dodjele potpore za sanaciju predviđen u točki 74. Smjernica.

Kao drugo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na povredi Komisijine obveze obrazlaganja i, slijedom toga, tužbu u cijelosti.

Presuda od 8. lipnja 2022., Ujedinjena Kraljevina i ITV/Komisija (T-363/19 i T-456/19, [EU:T:2022:349](#))

„Državne potpore – Program potpora koji je Ujedinjena Kraljevina provela u korist određenih multinacionalnih grupa – Odluka kojom se program potpora proglašava nespojivim s unutarnjim tržištem i nezakonitim te se nalaže povrat isplaćenih potpora – Prethodna porezna mišljenja (tax rulings) – Porezni

*sustav koji se odnosi na financiranje unutar grupacija i koji se osobito tiče kontroliranih stranih društava –
Selektivne porezne pogodnosti”*

U skladu s pravilima o porezu na dobit Ujedinjene Kraljevine oporezuje se samo dobit koja proizlazi iz aktivnosti i imovine u Ujedinjenoj Kraljevini. Međutim, pravilima koja se primjenjuju na kontrolirana strana društva (CFC) predviđa se da se dobit navedenih CFC-ova oporezuje u Ujedinjenoj Kraljevini pristojbom (u daljnjem tekstu: pristojba CFC-ova) kada se smatra da je umjetno preusmjerena iz Ujedinjene Kraljevine.

Takva je pristojba CFC-ova, među ostalim, bila predviđena za netrgovinsku financijsku dobit CFC-ova, od aktivnosti čije su značajne dužnosti zaposlenika izvršene u Ujedinjenoj Kraljevini ili ostvorenu iz sredstava ili imovine koja potječe iz te države.

Međutim, pravila primjenjiva na CFC-ove, kako su se primjenjivala između 1. siječnja 2013. i 31. prosinca 2018., predviđala su oslobođenje od plaćanja pristojbe CFC-ova za netrgovinsku financijsku dobit ostvarenu od zajmova unutar grupe koje dodjeljuje CFC drugim članovima grupe koji nisu rezidenti Ujedinjene Kraljevine (u daljnjem tekstu: kvalificirani zajmovi) i za koju su te grupe mogle podnijeti zahtjev za djelomično ili potpuno oslobođenje od pristojbe CFC-ova (u daljnjem tekstu: sustav oslobođenja).

Odlukom od 2. travnja 2019.⁴³⁴ Europska komisija taj sustav odstupanja kvalificirala je kao nezakonit program državnih potpora nespojiv s unutarnjim tržištem u dijelu u kojem se primjenjivao na dobit od djelatnosti čije su značajne dužnosti zaposlenika obavljane u Ujedinjenoj Kraljevini, s obzirom na to da nije opravdan ni potrebom za pravilima za suzbijanje izbjegavanja plaćanja poreza ni potrebom za poštovanjem sloboda iz Ugovora.

Suprotno tomu, s obzirom na to da se sustav oslobođenja primjenjivao na dobit ostvarenu iz sredstava ili imovine koja potječe iz Ujedinjene Kraljevine, Komisija je smatrala da su, unatoč *a priori* selektivnoj prirodi tih oslobođenja, oslobođenja opravdana jer se odnose na provedivu primjenu pravila primjenjivih na CFC.

Vlada Ujedinjene Kraljevine i društvo ITV plc⁴³⁵, koje je bilo obuhvaćeno sustavom oslobođenja (u daljnjem tekstu: tužitelji), podnijeli su tužbe za poništenje sporne odluke.

Drugo prošireno vijeće Općeg suda odbilo je te tužbe. U svojoj presudi Opći sud potvrđuje, među ostalim, da porezna pravila Ujedinjene Kraljevine primjenjiva na CFC-ove čine relevantni referentni okvir za ocjenjivanje selektivnosti sustava oslobođenja jer predstavljaju zaseban korpus poreznih pravila unutar općeg sustava poreza na dobit Ujedinjene Kraljevine.

Ocjena Općeg suda

Kad je riječ o analizi poreznih mjera s obzirom na članak 107. stavak 1. UFEU-a, Opći sud najprije podsjeća na to da ispitivanje kriterija pogodnosti i ispitivanje kriterija selektivnosti zahtijeva utvrđivanje uobičajenih pravila oporezivanja koja čine relevantni referentni okvir za to ispitivanje.

⁴³⁴ Odluka Komisije (EU) 2019/1352 od 2. travnja 2019. o državnoj potpori SA.44896 koju je provela Ujedinjena Kraljevina u pogledu izuzeća [oslobođenja] financiranja unutar grupacija kontroliranih stranih društava (CFC) (SL 2019., L 216, str. 1.; u daljnjem tekstu: sporna odluka)

⁴³⁵ ITV plc, porezni rezident u Ujedinjenoj Kraljevini, holding je društvo na čelu grupe ITV, koje se bavi stvaranjem, proizvodnjom i distribucijom audiovizualnog sadržaja na različitim platformama u svijetu. Ta grupa obuhvaća, među ostalim, CFC-ove, kao što su društva ITV Entreprises BV i ITV (Finance) Europe BV, dva društva osnovana prema nizozemskom pravu koja su odobrila nekoliko zajmova odobrenih drugim društvima iz grupe ITV.

Opći sud najprije odbija tužbene razloge tužiteljâ koji se temelje na tome da je Komisija počinila pogreške u ocjeni jer je utvrdila porezna pravila primjenjiva na CFC-ove kao referentni okvir.

U tom pogledu, Opći sud podsjeća na to da se referentni okvir ne može sastojati od nekoliko odredbi nacionalnog prava dotične države članice koje su umjetno izdvojene iz šireg zakonodavnog okvira. Suprotno tomu, kada se pokaže da je mjera jasno odvojiva od navedenog sveukupnog sustava, ne može se isključiti da je referentni okvir koji se mora uzeti u obzir uži od tog općeg sustava.

Stoga, s obzirom na to da im je cilj oporezivati dobit koju su CFC-ovi umjetno preusmjerili iz Ujedinjene Kraljevine, porezna pravila primjenjiva na CFC-ove temelje se na logici različitoj od one na kojoj se temelji opći sustav oporezivanja u Ujedinjenoj Kraljevini, koji se odnosi na dobiti ostvarenu u Ujedinjenoj Kraljevini. Usto, s obzirom na to da se njima za oporezivanje dobiti CFC-ova posebno definiraju, među ostalim, porezna osnovica, porezni obveznik, oporezivi događaj i porezne stope, ta pravila čine potpuni korpus pravila, različit od općeg sustava poreza na dobit u Ujedinjenoj Kraljevini.

Nadalje, Opći sud odbija tužbene razloge tužiteljâ koji se temelje na pogrešci u ocjeni u utvrđenju postojanja pogodnosti. Naime, s obzirom na to da je sustav oslobođenja omogućavao izuzimanje određene vrste dobiti na koje bi se inače primjenjivala pristojba CFC-ova jer su bile umjetno preusmjerene iz Ujedinjene Kraljevine, tim se sustavom stoga davala prednost društvima koja su korisnici oslobođenja.

Naposljetku, kad je riječ o argumentima tužiteljâ koji se temelje na pogreškama u ocjeni u analizi selektivnosti sustava oslobođenja, Opći sud najprije pojašnjava da je Komisija pravilno smatrala da je cilj poreznih pravila primjenjivih na CFC-ove bio ograničen na oporezivanje dobiti koja je umjetno preusmjerena iz Ujedinjene Kraljevine kako bi se zaštitila porezna osnovica poreza na dobit u Ujedinjenoj Kraljevini. Opći sud usto smatra da je Komisija pravilno utvrdila da oslobođenja o kojima je riječ, s obzirom na to da se njima izuzima samo netrgovinska financijska dobit CFC-ova od kvalificiranih zajmova, a ne i ona od nekvalificiranih zajmova, dovode do različitog postupanja u dvjema situacijama, iako su usporedive, s obzirom na cilj navedenih pravila. Naime, s obzirom na to da su i dobit od kvalificiranih zajmova i dobit od nekvalificiranih zajmova mogle nastati zbog značajnih dužnosti zaposlenika koje se obavljaju u Ujedinjenoj Kraljevini, ne može se smatrati da se isključenje nekvalificiranih zajmova iz predmetnih oslobođenja odnosi na posebne situacije u kojima je došlo do umjetnog preusmjeravanja dobiti.

S obzirom na te napomene, Opći sud zaključuje da je, s obzirom na činjenicu da sustav oslobođenja odstupa od poreznih pravila primjenjivih na CFC-ove i da se njime izuzima samo netrgovinska financijska dobit CFC-ova od kvalificiranih zajmova, taj sustav doveo do različitog postupanja u dvjema usporedivim situacijama s obzirom na cilj navedenih pravila te je stoga *a priori* selektivan.

Osim toga, Opći sud ističe da nijedna od okolnosti koje je iznijela Ujedinjena Kraljevina ne može opravdati to različito postupanje. Naime, s obzirom na to da nije dokazano da je utvrđivanje značajnih dužnosti zaposlenika koje se obavljaju u okviru zajmova unutar grupe i njihove lokacije osobito naplatna zadaća, oslobođenja o kojima je riječ nisu se mogla opravdati zbog razloga administrativne praktičnosti. Usto, s obzirom na to da se oporezivanje pristojbom CFC-ova odnosilo samo na dobit za koju se smatralo da je bila umjetno preusmjerena, ne može se smatrati da oporezivanje takvom pristojbom predstavlja prepreku slobodi poslovnog nastana. Stoga predmetna oslobođenja nisu mogla biti opravdana potrebom poštovanja slobode poslovnog nastana.

Naposljetku, Opći sud potvrđuje povrat potpora koji je naložila Komisija od korisnika predmetnih oslobođenja a da pritom nije predvidio odstupanje za slučajeve u kojima nije ostvarena nikakva prednost, pri čemu podsjeća da u slučaju programa potpora Komisija nije dužna provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju.

Presuda od 30. studenoga 2022., Austrija/Komisija (T-101/18, [EU:T:2022:728](#))

„Državne potpore – Nuklearna industrija – Potpora koju Mađarska planira dodijeliti za razvoj novih nuklearnih reaktora na lokaciji Paks – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem pod uvjetom ispunjenja određenih obveza – Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a – Usklađenost potpore s pravom Unije koje se ne odnosi na državne potpore – Neraskidiva povezanost – Promicanje nuklearne energije – Članak 192. prvi stavak Ugovora o Euratomu – Načela zaštite okoliša, onečišćivač plaća, opreznosti i održivosti – Određivanje predmetne gospodarske djelatnosti – Disfunkcija tržišta – Narušavanje tržišnog natjecanja – Proporcionalnost potpore – Potreba za državnom intervencijom – Određivanje elemenata potpore – Postupak javne nabave – Obveza obrazlaganja”

Odlukom od 6. ožujka 2017.⁴³⁶ (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) Europska komisija odobrila je potporu za ulaganje koju je prijavila Mađarska u korist društva u državnom vlasništvu MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (u daljnjem tekstu: društvo Paks II) za rad dvaju nuklearnih reaktora u izgradnji na lokaciji nuklearne elektrane Paks koji postupno moraju zamijeniti četiri nuklearna reaktora koja tamo već rade.

Ta je potpora za ulaganje (u daljnjem tekstu: predmetna potpora), koja se u biti sastoji od besplatnog ustupanja društvu Paks II novih nuklearnih reaktora radi njihova iskorištavanja, uvelike financirana zajmom u obliku obnovljivog kredita od 10 milijarda eura koji je Mađarskoj odobrila Ruska Federacija u okviru međuvladinog sporazuma o suradnji u području mirnodopske uporabe nuklearne energije. U skladu s tim sporazumom izgradnja novih reaktora izravno je dodijeljena društvu Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (u daljnjem tekstu: JSC NIAEP).

Komisija je u pobijanoj odluci predmetnu potporu proglasila spojivom s unutarnjim tržištem, podložno određenim uvjetima, u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a. Na temelju te odredbe potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem ako ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

Republika Austrija podnijela je tužbu za poništenje pobijane odluke.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odbio je tužbeni razlog koji se temelji na nezakonitosti pobijane odluke u dijelu u kojem je Komisija predmetnu potporu proglasila spojivom s unutarnjim tržištem unatoč tomu što izravna dodjela ugovora o izgradnji novih nuklearnih reaktora društvu JSC NIAEP navodno čini povredu pravila Unije kojima se uređuje javna nabava.

U tom je pogledu Republika Austrija osobito tvrdila, s obzirom na to da je dodjela ugovora o izgradnji novih reaktora aspekt predmetne potpore koji je od nje neodvojiv, da je Komisija bila dužna ispitati tu potporu i u odnosu na pravila Unije u području javne nabave. Osim toga, prema njezinu mišljenju iz presude Austrija/Komisija⁴³⁷ proizlazi da je Komisija predmetnu potporu morala ocijeniti s obzirom na odredbe prava Unije o javnoj nabavi neovisno o tome je li dodjela ugovora o izgradnji aspekt koji je neodvojiv od te potpore.

Opći sud najprije je odbio argumentaciju Republike Austrije koja se temeljila na presudi Austrija/Komisija. Dok iz nje proizlazi da gospodarska djelatnost koja se promiče potporom mora biti

⁴³⁶ Odluka Komisije (EU) 2017/2112 od 6. ožujka 2017. o državnoj potpori SA.38454 – 2015/C (ex 2015/N) koju Mađarska planira provesti za potporu izgradnji dva nova nuklearna reaktora u nuklearnoj elektrani Paks II (SL 2017., L 317, str. 45.)

⁴³⁷ Presuda od 22. rujna 2020., **Austrija/Komisija** (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#))

u skladu s pravom Unije, Republika Austrija u ovom slučaju nije istaknula da je zbog djelatnosti koja se podupire, odnosno proizvodnje nuklearne energije, na bilo koji način došlo do povrede prava Unije. Usto, iz te presude ne proizlazi da je Sud namjeravao proširiti Komisijin opseg nadzora u okviru postupka čiji je cilj provjeriti spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem te time odstupiti od svoje sudske prakse prema kojoj treba razlikovati aspekte koji su neodvojivo povezani s predmetom potpore od onih koji to nisu.

Osim toga, kada bi se utvrdilo da je Komisija u okviru postupka čiji je cilj provjeriti spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem dužna zauzeti konačno stajalište o tome je li ili nije došlo do povrede odredbi prava Unije koje se ne odnose na državne potpore, neovisno o vezi između aspekta potpore i njezina predmeta, to bi se protivilo, s jedne strane, pravilima i postupovnim jamstvima koji su svojstveni postupcima koji su posebno namijenjeni nadzoru primjene tih odredbi i, s druge strane, načelu samostalnosti upravnih postupaka i pravnih sredstava.

S obzirom na ta pojašnjenja, Opći sud zatim smatra da odluka o dodjeli ugovora o izgradnji dvaju novih reaktora, koja je prethodila mjeri potpore o kojoj je riječ, nije aspekt koji je neodvojivo povezan s predmetom te potpore. Provedba postupka javne nabave i eventualni odabir drugog poduzetnika za izgradnju reaktora ne bi promijenili ni predmet potpore, odnosno besplatno ustupanje dvaju novih reaktora radi njihova iskorištavanja, ni korisnika potpore, društvo Paks II. Osim toga, čak i pod pretpostavkom da je postupak javne nabave utjecao na iznos potpore, što Republika Austrija nije dokazala, takva okolnost sama po sebi ne bi ni na koji način utjecala na prednost koju je navedena potpora predstavljala svojem korisniku, odnosno besplatno ustupanje dvaju novih reaktora radi njihova iskorištavanja.

Naposljetku, Opći sud naglašava da je, suprotno tvrdnjama Republike Austrije, Komisija u pobijanoj odluci opravdano uputila na svoju ocjenu provedenu u okviru ranijeg postupka zbog povrede obveze, u kojoj je zaključila da izravnom dodjelom izgradnje dvaju novih reaktora društvu JSC NIAEP nije povrijeđeno pravo Unije u području javne nabave. Naime, načelo pravne sigurnosti isključuje mogućnost da Komisija u okviru postupka državne potpore ponovno ispita dodjelu ugovora o izgradnji ako ne postoje nove informacije u odnosu na trenutak u kojem je odlučila završiti postupak zbog povrede obveze.

Kao drugo, Opći sud odbija tužbene razloge koji se temelje na tome da je došlo do neproporcionalnog narušavanja tržišnog natjecanja i nejednakih postupanja koji su doveli do toga da su iz liberaliziranog unutarnjeg tržišta električne energije isključeni proizvođači obnovljive energije. U tom pogledu podsjeća na to da države članice slobodno određuju sastav svojih kombinacija izvora energije i da Komisija ne može zahtijevati da se državna financiranja dodijele alternativnim izvorima energije.

Kao treće, nakon što je odbio tužbeni razlog koji se temelji na jačanju ili stvaranju vladajućeg položaja na tržištu, Opći sud također odbija tužbeni razlog koji se temelji na likvidnosnom riziku mađarskog veleprodajnog tržišta električne energije.

IV. Intelektualno vlasništvo

1. Žig Europske unije

Presuda od 8. lipnja 2022., Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, [EU:T:2022:345](#))

„Žig Europske unije – Postupak opoziva – Verbalni žig Europske unije UM – Stvarna uporaba žiga – Uporaba uz suglasnost nositelja – Uporaba u obliku u kojem je žig registriran – Članak 51. stavak 1. točka (a) Uredbe (EZ) br. 207/2009 (koji je postao članak 58. stavak 1. točka (a) Uredbe (EU) 2017/1001) – Zastupanje nositelja žiga – Dokazi o uporabi podneseni u određenom roku”

Medicinsko društvo MSM⁴³⁸ podnijelo je 2010. prijavu za registraciju verbalnog znaka UM kao žiga Europske unije za medicinske usluge. U pogledu tog se društva 2015. vodio postupak u slučaju nesolventnosti te je imenovan stečajni upravitelj.

Tužiteljica Ulrike Muschaweck zatim je 2017. podnijela zahtjev za opoziv osporavanog žiga zbog nepostojanja njegove stvarne uporabe⁴³⁹. Nakon proglašenja stečaja medicinskog društva MSM u istoj je godini taj žig prenesen na liječničku ordinaciju HUMJC⁴⁴⁰ i, jednu godinu nakon toga, prepisan na ime Joachima Conzea, pravnog slijednika te liječničke ordinacije.

Odjel za poništaje Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) djelomično je prihvatio tužiteljin zahtjev, te je proglasio opoziv osporavanog žiga za sve registrirane proizvode i usluge, osim medicinskih usluga u području hernijske kirurgije. Protiv te odluke podnesena je žalba koju je odbilo drugo žalbeno vijeće EUIPO-a.

Nakon što mu je podnesena tužba za poništenje tih dviju odluka, Opći sud prvi put tumači EUIPO-ove smjernice koje se odnose na ispitivanje žigova Europske unije⁴⁴¹ i time daje pojašnjenja u vezi s produljenjem roka u slučaju drugog zahtjeva za produljenje roka koji se može produljiti. Stoga Opći sud odbija tužbu i presuđuje da se osporavani žig stvarno upotrebljavao za medicinske usluge u području hernijske kirurgije.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud smatra da je J. Conze mogao samoinicijativno i bez suglasnosti tužiteljice, kao partner liječničke ordinacije HUMJC, ovlastiti odvjetničko društvo koje potonju ordinaciju zastupa pred Odjelom za poništaje. Naime, kada bi tužiteljica morala potvrditi odluku o tom zastupanju, velika je vjerojatnost da ga ne bi odobrila, s obzirom na to da je ona podnositeljica zahtjeva za opoziv osporavanog žiga. Međutim, takva situacija dovela bi do povrede prava na djelotvornu sudsku zaštitu⁴⁴² liječničke ordinacije HUMJC.

⁴³⁸ Medizinische Systeme Dr. Muschaweck GmbH (u daljnjem tekstu: medicinsko društvo MSM)

⁴³⁹ Na temelju članka 51. stavka 1. točke (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 207/2009 od 26. veljače 2009. o žigu Europske unije (SL 2009., L 78, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 226.)

⁴⁴⁰ Liječnička ordinacija Hernienzentrum Dr. Ulrike Muschaweck i PD Dr. Joachim Conze PartG.

⁴⁴¹ U daljnjem tekstu: EUIPO-ove Smjernice za ispitivanje. Dostupne su na [EUIPO-ovoj internetskoj stranici](#).

⁴⁴² U skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Kao drugo, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se odnosi na to da je liječnička ordinacija HUMJC nepravovremeno podnijela dokaze o uporabi osporavanog žiga Odjelu za poništaje.

Opći sud podsjeća na to da EUIPO-ove Smjernice za ispitivanje predstavljaju kodifikaciju prakse koju je odlučio usvojiti sam EUIPO, i da, pod uvjetom da su u skladu s pravnim odredbama višeg pravnog ranga, EUIPO mora poštovati ta pravila. Naime, iako te smjernice nemaju obvezujuću vrijednost, one predstavljaju referentni izvor za EUIPO-ovu praksu u području žiga. Na temelju EUIPO-ovih Smjernica za ispitivanje, kad je zahtjev za produljenje roka koji se može produljiti podnesen prije isteka navedenog roka i ako nije prihvaćen, dotičnoj stranci odobrava se barem jedan dan kako bi ona mogla poštovati rok, čak i ako je zahtjev za produljenje stigao posljednji dan prije isteka roka⁴⁴³. Kako bi se očuvao koristan učinak tih smjernica, Opći sud smatra da se taj novi rok dodjeljuje od datuma kada EUIPO-ov odjel kojem je podnesen zahtjev za produljenje roka dostavi svoj odgovor. Usto, odbija se drugi zahtjev za produljenje istog roka, osim ako podnositelj zahtjeva ne objasni i propisno opravda „izvanredne okolnosti” koje su ga spriječile da provede traženi korak u dvama prethodnim rokovima i koje ga i dalje sprječavaju u njegovu izvršenju⁴⁴⁴.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da je rok za podnošenje dokaza o uporabi osporavanog žiga, čije je produljenje po drugi put zatražila liječnička ordinacija HUMJC, rok koji se može produljiti i da je ta ordinacija taj zahtjev podnijela posljednjeg dana prije isteka navedenog roka. S druge strane, ističe da se odobravanjem barem još jednog dodatnog dana roka nakon podnošenja zahtjeva za produljenje roka, koji je podnesen zadnjeg dana tog roka, uglavnom iz razloga pravičnosti, nije u sukobu s pravnim odredbama višeg ranga. Prema tome, Odjel za poništaje nije mogao samo odbiti drugi zahtjev za produljenje roka koji je podnijela liječnička ordinacija HUMJC a da pritom ne odobri dodatan rok od dana dostave svojeg odgovora. Stoga se dokazi podneseni između podnošenja tog drugog zahtjeva za produljenje i odgovora Odjela za poništaje ne mogu smatrati nepravodobno podnesenima te ih treba uzeti u obzir u svrhu ispitivanja uporabe osporavanog žiga.

Kao treće i posljednje, Opći sud potvrđuje postojanje stvarne uporabe osporavanog žiga za medicinske usluge u području hernijske kirurgije. Najprije navodi da se razdoblje koje treba uzeti u obzir za dokazivanje stvarne uporabe osporavanog žiga sastoji od pet godina prije datuma podnošenja zahtjeva za opoziv, čak i ako bi se to razdoblje djelomično podudaralo s razdobljem odgode⁴⁴⁵. Nadalje, Opći sud presuđuje da je liječnička ordinacija HUMJC osporavani žig upotrebljavala uz suglasnost medicinskog društva MSM, nositelja tog žiga tijekom predmetnog razdoblja. Točnije, stečajni upravitelj tog društva davao je tijekom više godina implicitnu suglasnost za uporabu osporavanog žiga. Naposljetku, Opći sud odlučuje o teritorijalnoj uporabi osporavanog žiga te utvrđuje da dokazi upućuju na djelatnost liječničke ordinacije HUMJC ne samo u Münchenu, nego i na cijelom njemačkom državnom području kao i u Londonu.

**Presuda od 6. srpnja 2022., Zdút/EUIPO – Nehera i dr. (nehera) (T-250/21,
[EU:T:2022:430](#))**

⁴⁴³ Točka 4.3. EUIPO-ovih Smjernica za ispitivanje, koja se odnosi na produljenje rokova koje je odredio EUIPO.

⁴⁴⁴ *Idem*

⁴⁴⁵ Na temelju članka 15. stavka 1. prvog podstavka i članka 51. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 207/2009, to se razdoblje odgode odnosi na razdoblje od pet godina od datuma registracije žiga Europske unije. Tijekom tog razdoblja prava nositelja ne mogu se opozvati.

Tužitelj Ladislav Zdút ishodio je 2014. pri Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) registraciju figurativnog žiga Europske unije NEHERA za proizvode iz tekstilnog sektora.

I. Nehera, J. - H. Nehera i N. Sehnal podnijeli su 2019. zahtjev za proglašenje predmetnog žiga ništavim koji se temeljio na tužiteljevoj zloj vjeri prilikom podnošenja prijave za registraciju⁴⁴⁶. Tvrdili su da je njihov djed, Jan Nehera, u Čehoslovačkoj tridesetih godina prošlog stoljeća osnovao društvo koje se bavilo prodajom odjeće i dodataka te je podnio prijavu i upotrebljavao nacionalni žig istovjetan osporavanom žigu koji je uživao ugled.

Drugo žalbeno vijeće EUIPO-a prihvatilo je taj zahtjev. Ono je zaključio da je tužiteljeva namjera bila nepošteno iskoristiti ugled Jana Nehere i starog čehoslovačkog žiga i da je stoga tužitelj djelovao u zloj vjeri prilikom podnošenja prijave za registraciju osporavanog žiga.

Tužitelj je Općem sudu podnio tužbu za poništenje te odluke žalbenog vijeća EUIPO-a.

Opći sud poništava pobijanu odluku i pojašnjava pojam zle vjere kada se temelji na namjeri da se nepošteno iskoristi ugled starog žiga ili slava imena neke osobe.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije ističe da je, kako bi se ocijenila zla vjera podnositelja prijave, moguće uzeti u obzir stupanj prepoznatljivosti predmetnog znaka u trenutku kad je njegova registracija zatražena, osobito kada je taj znak prethodno registrirala ili upotrebljavala treća osoba kao žig. Naime, okolnost da upotreba znaka za čiju je registraciju podnesena prijava omogućuje podnositelju prijave da nepošteno iskoristi ugled žiga ili ranijeg znaka ili pak ime slavne osobe može dokazati zlu vjeru podnositelja prijave. Relevantna javnost za ocjenu postojanja ugleda i nepoštenog iskorištavanja tog ugleda prosječni je potrošač proizvoda za koje je osporavani žig bio registriran.

Nadalje, Opći sud smatra da je parazitiranje u vezi s ugledom znaka ili imena načelno moguće samo ako taj znak ili to ime stvarno i u tom trenutku imaju određeni ugled ili određenu slavu. Međutim, u ovom slučaju, na datum podnošenja prijave za registraciju osporavanog žiga, stari čehoslovački žig i ime Jana Nehere više nisu bili ni registrirani ni zaštićeni, niti su ih treće osobe upotrebljavale za prodaju odjeće, pa čak nisu ni uživali ugled kod relevantne javnosti. U tom kontekstu Opći sud pojašnjava da sama okolnost da podnositelj prijave za registraciju žiga zna ili mora znati da je treća osoba u prošlosti upotrebljavala žig istovjetan ili sličan žigu za koji je podnesena prijava nije dovoljna da bi se utvrdilo postojanje zle vjere tog podnositelja.

Usto, Opći sud podsjeća na to da postojanje veze u svijesti relevantne javnosti između osporavanog žiga i ranijeg znaka nije samo po sebi dovoljno za zaključak da postoji nepošteno iskorištavanje ugleda znaka ili ranijeg imena. U tom pogledu naglašava da je tužitelj uložio vlastiti poslovni trud kako bi oživio ugled starog čehoslovačkog žiga i da sama činjenica da se u svrhu promidžbe pozvao na taj žig i povijesni ugled njegova kreatora nije u suprotnosti s poštenom praksom u industrijskim ili trgovinskim pitanjima.

⁴⁴⁶ U smislu članka 52. stavka 1. točke (b) Uredbe Vijeća (EZ) br. 207/2009 od 26. veljače 2009. o žigu Europske unije (SL 2009, L 78, str.1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 226.)

Osim toga, Opći sud priznaje da se ne može isključiti da u određenim posebnim okolnostima ponovna upotreba od strane treće osobe starog nekoć uglednog žiga ili imena nekoć slavne osobe može stvoriti pogrešan dojam kontinuiteta ili nasljeđivanja s tim starim žigom ili s tom osobom. To bi osobito mogao biti slučaj kada se podnositelj prijave žiga pred relevantnom javnošću predstavi kao pravni ili ekonomski slijednik starog žiga, iako ne postoji nikakav odnos kontinuiteta ili nasljeđivanja između nositelja starog žiga i njega. Takva bi se okolnost mogla uzeti u obzir kako bi se, ovisno o slučaju, utvrdila zla vjera podnositelja prijave za registraciju žiga. Međutim, u ovom slučaju, prema mišljenju Općeg suda, ne čini se da je tužitelj namjerno pokušavao prikazati pogrešan dojam kontinuiteta ili nasljeđivanja između svojeg društva i onog Jana Nehere.

Naposljetku, Opći sud odlučuje o navodnoj namjeri tužitelja da prevari potomke i nasljednike Jana Nehere i zlorabi njihova prava. U tom pogledu ističe da stari čehoslovački žig i ime Jana Nehere više nisu uživali nikakvu pravnu zaštitu u trenutku podnošenja prijave za registraciju osporavanog žiga. Prema tome, njegovi potomci i nasljednici nisu bili nositelji nikakvog prava u pogledu kojeg bi tužitelj mogao počinuti prijevaru ili zlouporabu.

Slijedom toga, Opći sud zaključuje da tužitelj nije postupao u zloj vjeri i poništava odluku drugog žalbenog vijeća EUIPO-a.

2. Dizajni

Presuda od 27. travnja 2022., Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Odvodna kanalizacija za tuš-kadu) (T-327/20, [EU:T:2022:263](#))

„Dizajn Zajednice – Postupak za proglašenje dizajna ništavim – Registrirani dizajn Zajednice koji prikazuje odvodnu kanalicu za tuš-kadu – Raniji dizajn podnesen nakon podnošenja zahtjeva za proglašenje ništavosti – Članak 28. stavak 1. točka (b) podtočka v. Uredbe (EZ) br. 2245/2002 – Diskrecijska ovlast žalbenog vijeća – Područje primjene – Članak 63. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 6/2002 – Usmeni postupak i mjere izvođenja dokaza – Članci 64. i 65. Uredbe br. 6/2002 – Razlog za ništavost – Individualni karakter – Članak 6. i članak 25. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 6/2002 – Određivanje ranijeg dizajna – Kompaktan raniji dizajn – Određivanje obilježja osporavanog dizajna – Ukupna usporedba”

Društvo Easy Sanitary Solutions BV nositelj je dizajna Zajednice koji prikazuje odvodnu kanalicu za tuš-kadu. Društvo I-Drain BVBA, pravni prednik tužitelja, društva Group Nivelles NV, podnijelo je zahtjev za proglašenje ništavosti zasnovan na nepostojanju novosti i individualnog karaktera tog dizajna. U tom zahtjevu za proglašenje ništavosti navodi se samo raniji međunarodni dizajn. Međutim, u svojem odgovoru na očitovanja društva Easy Sanitary Solutions, društvo I-Drain podnijelo je izvatke iz kataloga Blücher u kojima se nalazio drugi dizajn, to jest pokrovna ploča.

Odjel za poništaje Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO), žalbeno vijeće i zatim Opći sud ispitali su osporavani dizajn pri čemu se kao raniji dizajn uzela u obzir pokrovna ploča iz kataloga Blücher. Presudom od 13. svibnja 2015.⁴⁴⁷ Opći sud poništio je prvu odluku žalbenog vijeća. Žalbe protiv te presude odbijene su presudom Suda od 21. rujna 2017.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ Presuda od 13. svibnja 2015., *Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Odvodna kanalizacija za tuš-kadu)* (T-15/13, [EU:T:2015:281](#))

⁴⁴⁸ Presuda od 21. rujna 2017., *Easy Sanitary Solutions i EUIPO/Group Nivelles* (C-361/15 P i C-405/15 P, [EU:C:2017:720](#))

Predmet je vraćen žalbenom vijeću EUIPO-a na ponovno odlučivanje. Nakon što je utvrdilo da se raniji dizajn koji su ispitala tijela koja su ranije odlučivala ne nalazi u zahtjevu za proglašenje ništavosti, žalbeno vijeće uzelo je u obzir kao raniji dizajn samo dizajne navedene u zahtjevu za proglašenje ništavosti. Zaključilo je da osporavani dizajn ima individualan karakter i da je, dakle, *a fortiori* nov. Zahtjev za proglašenje ništavosti je odbijen.

Nakon što mu je društvo Group Nivelles podnijelo tužbu, Opći sud odbija je i presuđuje da se u obzir mogu uzeti samo raniji dizajni određeni u zahtjevu za proglašenje ništavosti.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud ističe da se raniji dizajn mora odrediti čim se podnese zahtjev za proglašenje ništavosti jer on određuje predmet spora. Stoga se diskrecijska ovlast dodijeljena EUIPO-u da uzme u obzir činjenice i dokaze koje stranke nisu pravodobno⁴⁴⁹ podnijele može primijeniti samo na činjenice i dokaze⁴⁵⁰, a ne na naznaku i reprodukciju ranijih dizajna⁴⁵¹. Naime, iako se uzimanjem u obzir dodatnih dokaza može pojačati činjenični okvir zahtjeva za proglašenje ništavosti dopunjujući druge dokaze o već istaknutim ranijim dizajnima, njime se ne može, međutim, proširiti pravni okvir tog zahtjeva jer je opseg navedenog zahtjeva bio konačno utvrđen na datum njegova podnošenja pri čemu se odredio istaknuti raniji dizajn. Slijedom toga, moraju se ispitati samo raniji dizajni određeni u zahtjevu za proglašenje ništavosti.

Kao drugo, Opći sud odbija kao bespredmetan tužbeni razlog koji se odnosi na pogrešku koju je žalbeno vijeće počinilo prilikom određivanja obilježja osporavanog dizajna jer se istaknuta pogreška ne nalazi u obrazloženju odluke, nego u sažetku činjenica. Usto, osporavani dizajn mora se usporediti s ranijim dizajnima u obliku u kojem je registriran. Zaključci glede predmeta i obilježja osporavanog dizajna ne mogu se prepustiti slobodnom raspolaganju stranaka.

Kao treće, Opći sud potvrđuje postojanje individualnog karaktera osporavanog dizajna. Prije svega, naglašava da raniji dizajn sadržan u proizvodu različitom od onoga na koji se odnosi osporavani dizajn predstavlja načelno relevantan raniji dizajn u svrhu ocjene individualnog karaktera. Potom pojašnjava da moguće pogreške koje je žalbeno vijeće počinilo u vezi s obilježjima ranijih dizajna koji prikazuju samo jedan sastavni dio kanalice za tuš-kadu nemaju utjecaja na zakonitost odluke jer usporedba s potpunim dizajnima ne sadržava pogrešku. Naime, budući da raniji dizajn mora biti raniji i kompaktan dizajn, relevantni su samo dizajni koji prikazuju potpune kanalice za tuš-kadu. Naposljetku, uzimajući u obzir elegantan i minimalistički izgled osporavanog dizajna, on ostavlja ukupan dojam drukčiji od ukupnog dojma ranijeg dizajna određenog funkcionalnijim i nedekorativnim obilježjima.

Osim toga, Opći sud navodi da, iako EUIPO može provesti usmeni postupak⁴⁵², odbijanje sadržava očitu pogrešku samo ako se dokaže da on nije raspolagao svim nužnim elementima. Kad je riječ o

⁴⁴⁹ Članak 63. stavak 2. 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.)

⁴⁵⁰ U smislu članka 28. stavka 1. točke (b) podtočke vi. Uredbe Komisije (EZ) br. 2245/2002 od 21. listopada 2002. o provedbi Uredbe br. 6/2002 (SL 2002., L 341, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 70.)

⁴⁵¹ Članak 28. stavak 1. točka (b) podtočka v. Uredbe br. 2245/2002

⁴⁵² Članak 64. stavak 1. Uredbe br. 6/2002

odbijanju saslušanja svjedoka⁴⁵³, nema nikakve očite pogreške ako su se izjave mogle podnijeti u pisanom obliku i, *a fortiori*, ako su, kao u ovom slučaju, te izjave doista bile podnesene.

Kao posljednje, Opći sud naglašava da zbog razloga metodologije i ekonomičnosti postupka nije nužno ispitati pretpostavku novosti jer se novost dizajna može izvesti iz postojanja njegova individualnog karaktera.

⁴⁵³ Članak 65. stavci 1. i 3. Uredbe br. 6/2002

V. Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja

1. Ukrajina

Presuda od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće (T-125/22, [EU:T:2022:483](#))

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Privremena zabrana emitiranja i suspenzija odobrenja za emitiranje sadržaja određenih medijskih kuća – Uvrštavanje na popis subjekata na koje se primjenjuju mjere ograničavanja – Nadležnost Vijeća – Prava obrane – Pravo na saslušanje – Sloboda izražavanja i informiranja – Proporcionalnost – Sloboda poduzetništva – Načelo nediskriminacije na temelju državljanstva“

Povodom vojne agresije koju je 24. veljače 2022. počinila Ruska Federacija (u daljnjem tekstu: Rusija) protiv Ukrajine, Vijeće Europske unije donijelo je više „paketa“ mjera ograničavanja protiv Rusije. Te mjere dopunjavaju prethodne mjere koje je Vijeće donosilo od 2014. s obzirom na djelovanja te države kojima se destabilizira stanje u Ukrajini⁴⁵⁴ i kao odgovor na nezakonito pripojenje Krima i grada Sevastopolja od strane te države⁴⁵⁵.

U tom je kontekstu Vijeće 1. ožujka 2022. donijelo Odluku 2022/351⁴⁵⁶ i Uredbu 2022/350⁴⁵⁷ (u daljnjem tekst: pobijani akti) kako bi se privremeno zabranila propaganda djelovanja koja Rusija poduzima prema civilnom društvu u Uniji i u susjednim zemljama u potporu svojoj vojnoj agresiji protiv Ukrajine i koja provodi putem određenih medijskih kuća koje su pod njezinom kontrolom, jer su ta djelovanja prijetnja poretku i sigurnosti Unije. Po toj je osnovi svakom operatoru sa sjedištem u Europskoj uniji zabranjeno emitirati sadržaje koje su proizvele pravne osobe, subjekti i tijela navedeni u prilogima pobijanim aktima⁴⁵⁸.

Tužitelj, RT France, uvršten je na popis subjekata koji se nalazi u prilogu pobijanim aktima. To jednostavno dioničko društvo s jednim članom, sa sjedištem u Francuskoj, obavlja djelatnost uređivanja tematskih kanala. Cijeli temeljni kapital tužitelja drži udruženje ANO „TV Novosti“, samostalno neprofitno udruženje iz Ruske Federacije bez temeljnog kapitala i sa sjedištem u Moskvi (Rusija). Tužitelj je zahtijevao poništenje pobijanih akata zbog povrede njegovih prava obrane, slobode

⁴⁵⁴ Odluka Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.)

⁴⁵⁵ Odluka 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.)

⁴⁵⁶ Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/351 od 1. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 65, str. 5.)

⁴⁵⁷ Uredba Vijeća (EU) 2022/350 od 1. ožujka 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 65, str. 1.)

⁴⁵⁸ Odluka 2014/512/ZVSP, članak 4.g: „1. Operatorima je zabranjeno emitiranje, ili omogućivanje, olakšavanje ili drugi doprinos emitiranju, bilo kojeg sadržaja pravnih osoba, subjekata ili tijela navedenih u Prilogu IX., među ostalim prijenosom ili distribuiranjem putem bilo kojeg sredstva, kao što su kabel, satelit, IP-TV, pružatelji internetskih usluga, platforme ili aplikacije za razmjenu videozapisa na internetu, neovisno o tome jesu li nove ili prethodno instalirane.

2. Suspendiraju se sve dozvole ili odobrenja za emitiranje te aranžmani za prijenos i distribuciju s pravnim osobama, subjektima ili tijelima navedenima u Prilogu IX.“

izražavanja i informiranja kao i njegove slobode poduzetništva. Istaknuo je također povredu načela nediskriminacije. Doveo je, osim toga, u sumnju nadležnost Vijeća za donošenje predmetnih akata.

Odlučujući u velikom vijeću i u ubrzanom postupku o čijoj je primjeni odlučeno po službenoj dužnosti⁴⁵⁹, Opći sud prvi put odlučuje o mjerama ograničavanja koje je Vijeće donijelo radi zabrane emitiranja audiovizualnih sadržaja. U tom pogledu Opći sud podsjeća na nadležnost Vijeća da na temelju zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije (ZVSP) donosi takve mjere i odlučuje, među ostalim, o poštovanju prava obrane i ograničenjima u ostvarivanju slobode izražavanja audiovizualne medijske kuće s obzirom na uvjete iz članka 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

Ocjena Općeg suda

Prije svega, kad je riječ o nadležnosti Vijeća za donošenje predmetnih mjera ograničavanja, Opći sud navodi da na temelju relevantnih odredbi Ugovora o Europskoj uniji Unija doprinosi međunarodnom „miru i sigurnosti“⁴⁶⁰ i da je u tu svrhu Vijeću dodijeljena ovlast za donošenje „odluk[a] koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi“⁴⁶¹. Opći sud pojašnjava da nadležnost Unije u vezi sa ZVSP-om obuhvaća sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije⁴⁶² i da se djelovanjem Unije na međunarodnoj sceni nastoji, među ostalim, promicati demokracija, vladavina prava, univerzalnost i nedjeljivost ljudskih prava, poštovanje ljudskog dostojanstva, poštovanje načelâ Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava⁴⁶³. Budući da se pojam „pristup Unije“ može tumačiti široko, takvi pristupi mogu poprimiti oblik odluka kojima su predviđene mjere koje mogu neposredno utjecati na pravnu situaciju pojedinaca, kao što to potvrđuje tekst članka 275. drugog stavka UFEU-a⁴⁶⁴. Donošenjem pobijane odluke Vijeće je, dakle, izvršilo nadležnost dodijeljenu Uniji Ugovorima na temelju odredbi o ZVSP-u.

U tom pogledu Opći sud naglašava da se okolnost da nacionalna upravna tijela imaju, poput Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Jedinstveno tijelo nadležno za audiovizualnu i digitalnu komunikaciju, Francuska, u daljnjem tekstu; Arcom) u Francuskoj, nadležnost za donošenje sankcija protiv predmetnih audiovizualnih subjekata ne protivi navedenoj nadležnosti Vijeća jer nadležnost priznata tim tijelima ne počiva na istim vrijednostima i njome se ne nastoje postići isti ciljevi. Ta tijela ne mogu, naime, zajamčiti iste rezultate kao ujednačena i trenutačna intervencija Vijeća na cijelom području Unije, poput one provedene na temelju ZVSP-a.

Kad je riječ o povredama temeljnih prava koje je istaknuo tužitelj, Opći sud navodi da u skladu s odredbama članka 52. stavka 1. Povelje, ona nisu apsolutna prava i na njih se mogu primijeniti

⁴⁵⁹ Proveden u skladu s člankom 151. stavkom 2. Poslovnika Općeg suda. Predsjednik Općeg suda prethodno je rješenjem od 30. ožujka 2022. (*RT France/Vijeće*, T-125/22 R, neobjavljeno, [EU:T:2022:199](#)), odbio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji je podnio tužitelj.

⁴⁶⁰ Članak 3. stavak 5. UEU-a

⁴⁶¹ Članak 29. UEU-a

⁴⁶² Članak 24. stavak 1. UEU-a

⁴⁶³ Članak 21. stavak 1. UEU-a

⁴⁶⁴ Članak 275. drugi stavak UFEU-a: „[...] Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. Ugovora o Europskoj uniji i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom ovog Ugovora u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. Ugovora o Europskoj uniji.“

ograničenja pod uvjetom da su predviđena zakonom, poštuju bit predmetnog temeljnog prava i da su poštujući načelo proporcionalnosti nužna i odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija.

Stoga, glede povrede prava obrane, a osobito prava na saslušanje, Opći sud napominje s obzirom na ciljeve ZVSP-a da predmetne mjere pripadaju izvanrednom i krajnje hitnom kontekstu koji obilježava ubrzano pogoršanje situacije koja je otežala bilo kakvu prilagodbu mjera namijenjenih sprečavanju proširenja sukoba. Nadalje, u strategiji suzbijanja takozvanih hibridnih prijetnji, uključujući dezinformiranje, zahtjev donošenja mjera ograničavanja u odnosu na medijske kuće, poput tužitelja, koje se financiraju iz proračuna ruske države te su pod izravnom ili neizravnom kontrolom vodstva te zemlje koja je zemlja agresor, postao je nakon početka oružanog sukoba važan i hitan kako bi se očuvala cjelovitost demokratske rasprave unutar europskog društva, zato što se smatralo da od tih medijskih kuća potječe kontinuirana i usklađena aktivnost dezinformiranja i manipuliranja činjenicama. Uzimajući u obzir potpuno izniman kontekst u kojem su doneseni pobijani akti, cilj koji se njima nastoji postići i učinkovitost njima predviđenih mjera ograničavanja, Opći sud presuđuje da tijela Unije nisu stoga bila dužna saslušati tužitelja prije prvotnog uvrštenja njegova imena na predmetne popise i da, slijedom toga, nije bilo povrede njegova prava na saslušanje.

Što se, potom, tiče povrede slobode izražavanja i informiranja⁴⁶⁵, Opći sud podsjeća prije svega na načela iz sudske prakse koja je u tom području odredio Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP)⁴⁶⁶. Stoga, s obzirom na moć koju medijske kuće imaju u modernom društvu, pravo novinara da priopćavaju informacije o pitanjima od općeg interesa zaštićeno je pod uvjetom da djeluju u dobroj vjeri, na temelju točnih činjenica i da pružaju „pouzdanu i preciznu” informaciju pri čemu poštuju novinarsku etiku i načela odgovornog novinarstva. S obzirom na ispitivanje proporcionalnosti predmetnih mjera ograničavanja, u tom se pogledu mora uzeti u obzir činjenica da audiovizualni mediji imaju neposrednije i jače učinke, nego pisani mediji. Opći sud također napominje da, za razliku od izjava koje se odnose na pitanja od javnog interesa koja zahtijevaju snažnu zaštitu, one kojima se brani ili opravdava upotreba i veličanje nasilja, mržnja ili drugi oblici nesnošljivosti obično se ne štite i da stoga valja obratiti posebnu pozornost na upotrijebljene izraze i na kontekst u kojem se njihovo emitiranje odvija.

Opći sud ispituje uvjete iz članka 52. stavka 1. Povelje te pritom napominje potom da su predmetne mjere ograničavanja bile, među ostalim, „predviđene zakonom” u tom smislu da su bile propisane u aktima koji imaju najprije opći doseg i imaju jasan pravni temelj u pravu Unije⁴⁶⁷ te da su bile predvidljive s obzirom na tužiteljeva djelovanja. Ispunjen je i uvjet koji se odnosi na postizanje cilja od općeg interesa koji Unija priznaje. Naime, predmetnim mjerama ograničavanja Vijeće nastoji postići dvojaki cilj zaštite javnog poretka i sigurnosti Unije kojima prijeti predmetna propagandna kampanja i izvršavanja pritiska na ruska tijela kako bi okončala vojnu agresiju protiv Ukrajine.

Opći sud smatra, osim toga, da je Vijeće moglo pravilno smatrati da su različiti podneseni dokazi skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih pokazatelja koji mogu dokazati da je prije donošenja pobijanih akata tužitelj aktivno podržavao politiku koju je Rusija vodila prema Ukrajini i da je širio informacije koje opravdavaju predmetnu vojnu agresiju i koje su znatna i izravna prijetnja javnom poretku i sigurnosti Unije. U tom pogledu smatra da elementi koje je tužitelj iznio ne potvrđuju da je tužitelj općenito uravnoteženo obrađivao informacije u vezi s ratom u tijeku.

⁴⁶⁵ Članak 11. Povelje

⁴⁶⁶ S tim u vezi vidjeti osobito: presudu ESLJP-a od 5. travnja 2022., NIT S.R.L. protiv Republike Moldove, CE:ECHR:2022:0405JUD 002847012, t. 178. do 182. i presudu ESLJP-a od 15. listopada 2015., Perinçek protiv Švicarske, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, t. 197., 205., 206. i 230.

⁴⁶⁷ To jest, članak 29. UEU-a glede pobijane odluke i članak 215. glede pobijane uredbe

Naposljetku, u kontekstu odvagivanja predmetnih interesa, Opći sud naglašava da se na predmetnu obradu informacija ne može primijeniti pojačana zaštita koju članak 11. Povelje dodjeljuje slobodi medija. U tom pogledu valja također uzeti u obzir Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda od 16. prosinca 1966. godine, čije su stranke države članice i Ruska Federacija te na temelju kojeg se „[s]vako poticanje na rat mora [...] zakonom zabraniti”⁴⁶⁸. Uzimajući u obzir izvanredni kontekst predmeta, Opći sud zaključuje da su predmetna ograničenja tužiteljeve slobode izražavanja proporcionalna ciljevima koji se ostvaruju donesenim mjerama.

Osim toga, kad je riječ o povredi slobode poduzetništva, Opći sud zaključuje također da predmetne mjere, zato što su privremene i reverzibilne, ne zadiru neproporcionalno u bit tužiteljeve sloboda poduzetništva.

Naposljetku, kad je riječ o povredi načela nediskriminacije na temelju državljanstva, utvrđenog, među ostalim, u članku 21. stavku 2. Povelje, Opći sud navodi da se ono mora primijeniti u skladu s člankom 18. prvim stavkom UFEU-a⁴⁶⁹ koji se odnosi na situacije koje ulaze u područje primjene prava Unije u kojima državljanin jedne države članice trpi diskriminirajuće postupanje u usporedbi s državljanima druge države članice samo na temelju svojeg državljanstva. S tim u vezi Opći sud ističe da u slučaju diskriminacije navodno izvršene zbog ruskih dioničara tužitelja prema kojem se zbog tog razloga postupalo nepovoljnije nego prema drugim francuskim audiovizualnim medijskim kućama (koje ne podliježu istoj vrsti nadzora od strane subjekta iz treće zemlje), nejednako postupanje te naravi ne ulazi u područje primjene navedene odredbe.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud odbija tužbu.

2. Sirija

Presuda od 18. svibnja 2022., Foz/Vijeće (T-296/20, [EU:T:2022:298](#))

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja protiv Sirije – Zamrzavanje financijskih sredstava – Pogreška u ocjeni – Proporcionalnost – Pravo vlasništva – Pravo obavljanja gospodarske djelatnosti – Zloupotreba ovlasti – Obveza obrazlaganja – Prava obrane – Pravo na pošteno suđenje – Određivanje kriterija za uvrštenje”

Amer Foz poslovni je čovjek sa sirijskim državljanstvom. Njegovo je ime u veljači 2020.⁴⁷⁰ uvršteno na popise osoba i subjekata na koje se odnose mjere ograničavanja koje je protiv Sirijske Arapske Republike donijelo Vijeće Europske unije, a potom je na njima zadržano u svibnju 2020. i svibnju 2021.⁴⁷¹. On je na popise uvršten kao vodeća poslovna osoba s osobnim i obiteljskim poslovnim

⁴⁶⁸ Članak 20. stavak 1.

⁴⁶⁹ Članak 18. prvi stavak UFEU-a: „Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.”

⁴⁷⁰ Provedbena odluka Vijeća (ZVSP) 2020/212 od 17. veljače 2020. o provedbi Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2020., L 43 I, str. 6.) i Provedbena uredba Vijeća (EU) 2020/211 od 17. veljače 2020. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2020., L 43 I, str. 1.)

⁴⁷¹ Odluka Vijeća (ZVSP) 2020/719 od 28. svibnja 2020. o izmjeni Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2020., L 168, str. 66.), Provedbena uredba Vijeća (EU) 2020/716 od 28. svibnja 2020. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2020., L 168, str. 1.), Odluka Vijeća (ZVSP) 2021/855 od 27. svibnja 2021. o izmjeni Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2021., L 188, str. 90.) i Provedbena uredba

interesima i aktivnostima u više sektora sirijskog gospodarstva, koja ostvaruje financijsku korist od pristupa poslovnim mogućnostima i podupire sirijski režim, pri čemu je i povezana sa svojim bratom Samerom Fozom, koji je također uvršten na popise. U svibnju 2021. Vijeće je također navelo da je Amer Foz, zajedno sa svojim bratom, provodio niz komercijalnih projekata, osobito u sektoru proizvodnje kabela i električne energije, te da su dva brata u ime sirijskog režima obavljala razne aktivnosti s Islamskom Državom Iraka i Levanta (u daljnjem tekstu: ISIL), uključujući nabavu oružja i streljiva u zamjenu za pšenicu i naftu.

Ime Amira Foza uvršteno je na predmetne popise na temelju triju kriterija, odnosno kriterija vodeće poslovne osobe koja djeluje u Siriji, povezanosti sa sirijskim režimom i veze s osobom ili subjektom na koji se odnose mjere ograničavanja⁴⁷².

Opći sud odbija tužbu za poništenje koju je podnio Amer Foz protiv akata kojima je njegovo ime uvršteno na sporne popise (u daljnjem tekstu: prvotni akti, akti o zadržavanju iz 2020. i akti o zadržavanju iz 2021.), pri čemu navodi kriterije koji se odnose na navedeno uvrštenje u slučaju kada Vijeće istodobno primjenjuje različite kriterije za uvrštenje. U tom kontekstu Opći sud osobito navodi doseg kriterija povezanosti s drugom osobom ili subjektom na koji se već odnose mjere ograničavanja. Opći sud prvi put razmatra i uvjet koji se odnosi na postojanje dostatnih informacija koje upućuju na to da osobe uvrštene na popise nisu povezane sa stvarnim rizikom od izbjegavanja donesenih mjera. Ako je taj uvjet ispunjen, osobu koja je povezana s drugom osobom ili subjektom na koji se odnose mjere ograničavanja ne zadržava se, dakle, na navedenim popisima.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije podsjeća na to da se za istu osobu može preklapati više razloga za uvrštenje, koji se u takvom slučaju temelje na različitim kriterijima. Primjenom po analogiji presude Kaddour/Vijeće⁴⁷³ osobu se može smatrati vodećom poslovnom osobom koja djeluje u Siriji te povezanom, osobito poslovnim vezama, s drugom osobom na koju se odnose mjere ograničavanja posredstvom tih istih

Vijeća (EU) 2021/848 od 27. svibnja 2021. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2021., L 188, str. 18.)

⁴⁷² Razlozi su se temeljili, kao prvo, na kriteriju statusa vodeće poslovne osobe koja djeluje u Siriji, koji je definiran u članku 27. stavku 2. točki (a) i članku 28. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, i članku 15. stavku 1.a točki (a) Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, kao drugo, na kriteriju povezanosti sa sirijskim režimom, koji je definiran u članku 27. stavku 1. i članku 28. navedene odluke te članku 15. stavku 1. točki (a) navedene uredbe i, naposljetku, na kriteriju povezanosti s osobom ili subjektom na koji se odnose mjere ograničavanja, koji je definiran u posljednjem dijelu rečenice iz stavka 2. članka 27. i u članku 28. stavku 2. Odluke 2013/255, kao i u posljednjem dijelu rečenice iz stavka 1.a članka 15. Uredbe br. 36/2012.

⁴⁷³ Presuda od 23. studenoga 2020., *Kaddour/Vijeće* (T-510/18, [EU:T:2020:436](#), t. 77.)

aktivnosti. Isto tako, ta osoba može biti povezana sa sirijskim režimom pri čemu je zbog istih razloga povezana s osobom na koju se odnose mjere ograničavanja.

Nadalje, kad je riječ o kriteriju povezanosti između Amera Foza i osobe ili subjekta na koji se odnose mjere ograničavanja⁴⁷⁴, Opći sud podsjeća na to da je brat Amera Foza uvršten zbog svojeg statusa vodeće poslovne osobe koja djeluje u Siriji i povezanosti sa sirijskim režimom. Budući da Samer Foz pred Općim sudom⁴⁷⁵ nije dokazao da valja poništiti mjere koje su donesene protiv njega, one uživaju pretpostavku zakonitosti, koja se pripisuje aktima institucija Unije, i stoga nastavljaju proizvoditi pravne učinke sve dok ih se ne povuče, poništi ili proglasi nevaljanima. Budući da Vijeće ne tvrdi da je pripadnost obitelji Foz samostalan kriterij za uvrštenje, za razliku od pripadnosti obiteljima al-Assad ili Makhoulf, prema Odluci 2013/255, Opći sud smatra da se postojanje te bratske povezanosti treba ispitati kao činjenični element, osobito u okviru ispitivanja poslovnih veza koje održavaju Amer i Samer Foz.

Opći sud u tom pogledu zaključuje da je Vijeće podnijelo skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija u pogledu veza koje su na dan donošenja prvotnih akata održavali Amer i Samer Foz u okviru navedenih poslovnih odnosa, kao prvo, posredstvom obiteljskog poduzeća Aman Holding i društva ASM International General Trading, kao drugo, u pogledu akata o zadržavanju iz 2020. posredstvom navedenog obiteljskog poduzeća i, naposljetku, kad je riječ o aktima o zadržavanju iz 2021., s obzirom na to da su poslovali s ISIL-om u ime sirijskog režima. Postojanje poslovnih veza između njih dvojice konkretizirano je i oblikom dogovora u upravljanju njihovim portfeljima dionica.

Naposljetku, s obzirom na relevantne odredbe Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, i uzimajući u obzir povlašteni položaj Samera Foza u sirijskom gospodarstvu i njegov utjecaj, zatim postojeće ili bivše poslovne veze između Amera i Samera Foza zbog njihova bratskog srodstva, važnost obiteljskog poduzeća u kojem su imali udjele i bili na rukovodećim položajima, kao i nemogućnost da se otkloni mogućnost postojanja dogovora između Amera Foza i njegova brata radi prodaje njihovih udjela u raznim društvima, Opći sud presuđuje da je razumno smatrati da Amer Foz predstavlja stvarni rizik od izbjegavanja mjera ograničavanja.

3. Demokratska Republika Kongo

Presuda od 27. travnja 2022., Ilunga Luyoyo/Vijeće (T-108/21, [EU:T:2022:253](#))

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja poduzete s obzirom na situaciju u Demokratskoj Republici Kongu – Zamrzavanje financijskih sredstava – Ograničavanje ulaska na državna područja država članica – Zadržavanje tužiteljeva imena na popisima osoba na koje se odnose mjere – Dokaz o osnovanosti uvrštenja i zadržavanja na popisima – Trajanje činjeničnih i pravnih okolnosti koje su dovele do donošenja mjera ograničavanja”

Zbog pogoršanja sigurnosne situacije u Demokratskoj Republici Kongu (DR Kongo) i otežanja političke situacije u toj zemlji krajem 2016., Vijeće je 12. prosinca 2016. donijelo Odluku 2016/2231 i Uredbu 2016/2230⁴⁷⁶, kojima je osobito predviđeno zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora

⁴⁷⁴ Članak 27. stavak 2. i članak 28. stavak 2. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836

⁴⁷⁵ Vidjeti u tom pogledu presudu od 24. studenoga 2021., *Foz/Vijeće* (T-258/19, neobjavljena, [EU:T:2021:820](#)).

⁴⁷⁶ Odluka Vijeća (ZVSP) 2016/2231 od 12. prosinca 2016. o izmjeni Odluke 2010/788/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Demokratske Republike Konga (SL 2016., L 3361, str. 7.) i Uredba Vijeća (EU) 2016/2230 od 12. prosinca 2016. o izmjeni

koji pripadaju osobama uključenima u ugrožavanje vladavine prava u DR Kongu ili u teške povrede ljudskih prava.

Tužiteljevo ime, F. Ilunga Luyoyo, prvotno je bilo uvršteno na popise osoba na koje se odnose mjere ograničavanja 2016. Vijeće je Odlukom 2020/2033 i Uredbom 2020/2021⁴⁷⁷ zadržalo to uvrštenje⁴⁷⁸ na navedenim popisima jer je kao zapovjednik protuizgredničke jedinice (LNI), do 2017., i jedinice nadležne za zaštitu institucija i visokih dužnosnika (UPIHP), do prosinca 2019., bio odgovoran za povrede ljudskih prava koje je počinila kongoanska nacionalna policija (PNC), koja je upotrijebila prekomjernu silu i nasilnu represiju u rujnu 2016. u Kinshasi. Vijeće je dodalo da je F. Ilunga Luyoyo zadržao čin generala i ostao aktivan na javnoj sceni DR Konga.

F. Ilunga Luyoyo prigovorio je Vijeću da je počinilo očitu pogrešku u ocjeni jer od 2019. više nije obnašao nikakvu funkciju u PNC-u i više nije imao nikakve posebne javne ovlasti. Osobito je tvrdio da njegove ranije funkcije ne mogu opravdati zadržavanje njegova imena na predmetnim popisima.

Opći sud prihvaća tužbu za poništenje koju je podnio F. Ilunga Luyoyo jer Vijeće nije moglo utvrditi osnovanost zadržavanja mjera ograničavanja protiv njega, osobito s obzirom na promjenu njegove osobne situacije od prvotnog uvrštenja njegova imena na predmetne popise.

Ocjena Općeg suda

Opći sud prije svega podsjeća na to da se sudovi Unije trebaju osigurati da se odluka kojom su donesene mjere ograničavanja temelji na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi. U tu svrhu, s obzirom na to da je na nadležnom tijelu Unije da u slučaju osporavanja utvrdi osnovanost razloga utvrđenih protiv osobe o kojoj je riječ, važno je da pruženi podaci ili dokazi potkrijepe utvrđene razloge. U tom pogledu, Opći sud napominje da se stranke slažu da F. Ilunga Luyoyo više nije obnašao funkcije u PNC-u od prosinca 2019. i da je Vijeće raspolagalo tom informacijom u trenutku preispitivanja predmetnih mjera ograničavanja.

Uredbe (EZ) br. 1183/2005 o uvođenju određenih posebnih mjera ograničavanja usmjerenih protiv osoba koje krše embargo na oružje u odnosu na Demokratsku Republiku Kongo (SL 2016., L 336I, str. 1.)

⁴⁷⁷ Odluka Vijeća (ZVSP) 2020/2033 od 10. prosinca 2020. o izmjeni Odluke 2010/788/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Demokratske Republike Konga (SL 2020., L 419, str. 30.) i Provedbena uredba Vijeća (EU) 2020/2021 od 10. prosinca 2020. o provedbi članka 9. Uredbe (EZ) br. 1183/2005 o uvođenju određenih posebnih mjera ograničavanja usmjerenih protiv osoba koje krše embargo na oružje u odnosu na Demokratsku Republiku Kongo (SL 2020., L 419, str. 5.), u daljnjem tekstu: pobijani akti

⁴⁷⁸ Kao što je to već bio slučaj u tri navrata. Vidjeti u tom pogledu presudu od 12. veljače 2020., *Ilunga Luyoyo/Vijeće* (T-166/18, neobjavljena, [EU:T:2020:50](#)), presudu od 3. veljače 2021., *Ilunga Luyoyo/Vijeće* (T-124/19, neobjavljena, [EU:T:2021:63](#)) i presudu od 15. rujna 2021., *Ilunga Luyoyo/Vijeće* (T-101/20, neobjavljena, [EU:T:2021:575](#)).

Nadalje, Opći sud podsjeća na to da su mjere ograničavanja preventivne i po definiciji privremene prirode, te su uvijek valjane samo toliko dugo dok postoje činjenične i pravne okolnosti koje su dovele do njihova donošenja kao i dok postoji potreba njihova održavanja na snazi radi ostvarenja cilja s kojim su povezane; stoga je prilikom povremenog preispitivanja tih mjera ograničavanja na Vijeću da provede ažuriranu ocjenu situacije i procijeni utjecaj tih mjera.

Opći sud u ovom slučaju utvrđuje da se na temelju elemenata na koje se Vijeće poziva ne može utvrditi veza između povreda ljudskih prava i F. Ilunge Luyoya od prosinca 2019., što je gotovo godinu dana prije donošenja pobijanih akata, niti dokazati da se mogao vratiti na bilo kakvu funkciju povezanu sa sigurnosnom situacijom u DR Kongu. Osim toga, na temelju same okolnosti da je F. Ilunga Luyoyo zadržao čin generala ne može se smatrati da je mogao izvršiti bilo kakav utjecaj na sigurnosne snage u DR Kongu. Kad je riječ o funkciji predsjednika Kongoanskog boksačkog saveza koju F. Ilunga Luyoyo obnaša, na temelju nijednog konkretnog podatka iz članaka koje je Vijeće dostavilo ne može se potkrijepiti da bi obnašatelj te funkcije mogao imati utjecaj na sigurnosnu politiku u DR Kongu, niti se može smatrati da je F. Ilunga Luyoyo u tom svojstvu obnašao vrlo politizirane funkcije.

Budući da Vijeće nije pružilo dovoljne dokaze na temelju kojih se može smatrati da je i dalje postojala dovoljna veza između F. Ilunge Luyoya i sigurnosne situacije do koje je došlo zbog povreda ljudskih prava u DR Kongu, iako u dugom razdoblju prije donošenja pobijanih akata više nije obnašao različite funkcije koje su opravdavale prvotno uvrštenje njegova imena na predmetne popise, Opći sud također smatra da se Vijeće, kako bi potkrijepilo zadržavanje mjera ograničavanja protiv F. Ilunge Luyoya, nije moglo valjano osloniti na okolnost da on nije zauzeo stajalište kojim se distancira od bivšeg režima na vlasti u DR Kongu.

4. Borba protiv terorizma

Presuda od 30. studenoga 2022., Kurdistan Workers' Party (PKK)/Vijeće (spojeni predmeti T-148/19 i T-316/14 RENV, [EU:T:2022:727](#))

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene protiv PKK-a u okviru borbe protiv terorizma – Zamrzavanje financijskih sredstava – Zajedničko stajalište 2001/931/ZVSP – Primjenjivost na situacije oružanog sukoba – Teroristička skupina – Činjenična osnova odluka o zamrzavanju financijskih sredstava – Odluka nadležnog tijela – Tijelo treće države – Preispitivanje – Proporcionalnost – Obveza obrazlaganja – Prava obrane – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Prilagodba tužbe”

Kurdistan Workers' Party (PKK) uvršten je od 2002., kao organizacija uključena u teroristička djela, na popise osoba ili subjekata na koje se primjenjuju mjere zamrzavanja financijskih sredstava, priložene Zajedničkom stajalištu 2001/931/ZVSP i Uredbi br. 2580/2001⁴⁷⁹. Vijeće se u aktima koje je donijelo 2014. protiv te organizacije oslonilo na nacionalne odluke koje je donijelo britansko tijelo, odnosno američka tijela, kojima su od 2015. dodane sudske odluke koje su donijeli francuski sudovi.

⁴⁷⁹ Zajedničko stajalište Vijeća 2001/931/ZVSP od 27. prosinca 2001. o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma (SL 2001., L 344, str. 93.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 11.) i Uredba Vijeća (EZ) br. 2580/2001 od 27. prosinca 2001. o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma (SL 2001., L 344, str. 70.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 5.). Ti su se akti redovito ažurirali.

Sud je presudom od 22. travnja 2021., *Vijeće/PKK* (C-46/19 P)⁴⁸⁰, ukinuo presudu Općeg suda od 15. studenoga 2018. donesenu u predmetu *PKK/Vijeće* (T-316/14)⁴⁸¹, kojom se poništilo više akata koje je Vijeće Europske unije donijelo između 2014. i 2017.⁴⁸² i kojima se zadržalo uvrštenje PKK-a na sporne popise. Taj je predmet vraćen Općem sudu na ponovno suđenje (T-316/14 RENV) i spojen s predmetom *PKK/Vijeće* (T-148/19), u kojem je PKK tražio i poništenje akata koje je Vijeće donijelo protiv njega između 2019. i 2020.⁴⁸³.

Opći sud svojom presudom donesenom u oba predmeta poništava uredbe koje je Vijeće donijelo 2014. u dijelu u kojem se odnose na zadržavanje PKK-a na spornim popisima jer je Vijeće povrijedilo obvezu provođenja ažuriranja ocjene daljnjeg postojanja rizika od uključenosti PKK-a u terorističke aktivnosti. Suprotno tomu, kad je riječ o naknadnim aktima Vijeća, Opći sud zaključuje da tužbeni razlozi koje je tužitelj istaknuo u pogledu američkih i britanskih nacionalnih odluka ne mogu dovesti u pitanje ocjenu Vijeća u pogledu daljnjeg postojanja tog rizika, koja se osobito temelji na uzimanju u obzir naknadnih incidenata i činjenica. Tom prilikom Opći sud pojašnjava i svoju sudsku praksu koja se odnosi na opseg članka 266. UFEU-a u području mjera ograničavanja.

Ocjena Općeg suda

Opći sud prije svega podsjeća na načela koja uređuju prvotno donošenje mjera ograničavanja i na njihovo preispitivanje koje Vijeće provodi na temelju Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP⁴⁸⁴. Stoga, budući da ne postoje sredstva kojima bi Unija mogla provoditi vlastite istrage, postupak koji može dovesti do donošenja prvotne mjere zamrzavanja financijskih sredstava odvija se na dvije razine: na nacionalnoj razini, na kojoj nadležno nacionalno tijelo donosi odluku u pogledu osobe o kojoj je riječ, i na razini Unije, na kojoj Vijeće donosi odluku kojom se zainteresirana osoba uvrštava na predmetni popis na temelju detaljnih informacija ili materijala iz odgovarajuće dokumentacije koja upućuje na to da je donesena takva odluka na nacionalnoj razini. Svrha takve prethodne odluke jest utvrditi postojanje dokaza ili ozbiljnih i vjerodostojnih indicija o sudjelovanju osobe o kojoj je riječ u terorističkim aktivnostima koje navedena nacionalna tijela smatraju pouzdanima. Slijedom toga, zadaća Vijeća nije da provjeri jesu li se djela utvrđena u nacionalnim osuđujućim presudama na kojima se temeljilo prvotno uvrštenje stvarno dogodila i kome se mogu pripisati te stoga teret dokazivanja koji ono snosi u tom pogledu ima relativno ograničen opseg.

Opći sud zatim napominje da svaki od osporavanih akata valja razlikovati prema tome temelji li se na odlukama nadležnih nacionalnih tijela koje su opravdale tužiteljevo prvotno uvrštenje ili na

⁴⁸⁰ Presuda od 22. travnja 2021., *Vijeće/PKK* (C-46/19 P, [EU:T:2021:316](#))

⁴⁸¹ Presuda od 15. studenoga 2018., *PKK/Vijeće* (T-316/14, [EU:T:2018:788](#))

⁴⁸² Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 125/2014 od 10. veljače 2014. (SL 2014., L 40, str. 9.); Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 790/2014 od 22. srpnja 2014. (SL 2014., L 217, str. 1.); Odluka Vijeća (ZVSP) 2015/521 od 26. ožujka 2015. (SL 2015., L 82, str. 107.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2015/513 od 26. ožujka 2015. (SL 2015., L 82, str. 1.); Odluka Vijeća (ZVSP) 2015/1334 od 31. srpnja 2015. (SL 2015., L 206, str. 61.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2015/1325 od 31. srpnja 2015. (SL 2015., L 206, str. 12.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2015/2425 od 21. prosinca 2015. (SL 2015., L 334, str. 1.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2016/1127 od 12. srpnja 2016. (SL 2016., L 188, str. 1.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2017/150 od 27. siječnja 2017. (SL 2017., L 23, str. 3.); Odluka Vijeća (ZVSP) 2017/1426 od 4. kolovoza 2017. (SL 2017., L 204, str. 95.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2017/1420 od 4. kolovoza 2017. (SL 2017., L 204, str. 3.)

⁴⁸³ Odluka Vijeća (ZVSP) 2019/25 od 8. siječnja 2019. (SL 2019., L 6, str. 6.); Odluka Vijeća (ZVSP) 2019/1341 od 8. kolovoza 2019. (SL 2019., L 209, str. 15.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2019/1337 od 8. kolovoza 2019. (SL 2019., L 209, str. 1.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2020/19 od 13. siječnja 2020. (SL 2020., L 81, str. 1.); Odluka Vijeća (ZVSP) 2020/1132 od 30. srpnja 2020. (SL 2020., L 247, str. 18.); Provedbena uredba Vijeća (EU) 2020/1128 od 30. srpnja 2020. (SL 2020., L 247, str. 1.)

⁴⁸⁴ Vidjeti članak 1. stavke 4. i 6. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP.

naknadnim odlukama tih nacionalnih tijela ili elementima na koje se samostalno oslonilo Vijeće⁴⁸⁵. Stoga, kad je riječ o elementima na koje se Vijeće može osloniti kako bi dokazalo da i dalje postoji rizik od uključenosti u terorističke aktivnosti u fazi periodičnog preispitivanja prethodno donesenih mjera⁴⁸⁶, zadaća je Vijeća da u slučaju osporavanja dokaže osnovanost činjeničnih utvrđenja navedenih u aktima o zadržavanju subjekta o kojem je riječ na popisima, a suda Unije da provjeri njihovu istinitost.

Osim toga, Opći sud ističe da Vijeće i dalje ima obvezu obrazlaganja u pogledu incidenata utvrđenih u nacionalnim odlukama koje su se uzele u obzir u fazi prvotnog donošenja akata o kojima je riječ, kao i incidenata utvrđenih u naknadnim nacionalnim odlukama ili ik njih incidenta koje je Vijeće samostalno uzelo u obzir.

Kad je riječ o rješenju ministra unutarnjih poslova Ujedinjene Kraljevine od 29. ožujka 2001. kojim se zabranjuje PKK, Opći sud podsjeća na to da je u svojoj sudskoj praksi već smatrao da je tu odluku donijelo „nadležno tijelo” u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP, pri čemu se tim zajedničkim stajalištem ne isključuje uzimanje u obzir odluka upravnih tijela ako se ta tijela mogu smatrati „jednakovrijednima” pravosudnim tijelima zbog toga što se protiv njihovih odluka može pokrenuti sudski postupak koji se odnosi na činjenične i pravne elemente. Naime, protiv rješenja ministra unutarnjih poslova Ujedinjene Kraljevine može se pokrenuti postupak pred Proscribed Organisations Appeal Commissionom (Žalbeni odbor za zabranjene organizacije, Ujedinjena Kraljevina) i, po potrebi, pred žalbenim sudom.

U ovom slučaju, nakon što je pojasnio da Zajedničko stajalište ne zahtijeva da odluka nadležnog tijela o kojem je riječ nužno bude donesena u okviru kaznenog postupka *stricto sensu*, Opći sud utvrđuje da je rješenje iz 2001. doneseno u okviru borbe protiv terorizma i da je dio nacionalnog postupka u okviru kojeg se zahtijeva da se protiv PFF-a donesu preventivne ili represivne mjere. Opći sud zaključuje da se pobijanim aktima poštuju uvjeti koji se u tom pogledu nalažu Zajedničkim stajalištem⁴⁸⁷.

Suprotno tomu, Opći sud smatra da je bila zadaća Vijeća da provjeri kvalifikaciju činjenica koju je utvrdilo nadležno nacionalno tijelo i podudarnost akata koje je ono uzelo u obzir s definicijom terorističkog djela koja je utvrđena Zajedničkim stajalištem. Smatra da je u tom pogledu dovoljno u obrazloženjima koje je Vijeće donijelo u prilog pobijanim aktima navesti da je ono provjerilo jesu li razlozi koji su prethodili odlukama nadležnih nacionalnih tijela obuhvaćeni definicijom terorizma iz Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP. Opći sud pojašnjava da se ta obveza provjere odnosi samo na incidente utvrđene u odlukama nacionalnih tijela na kojima se temeljilo prvotno uvrštenje subjekta o kojem je riječ. Naime, kad Vijeće zadrži ime subjekta na popisima za zamrzavanje financijskih sredstava u okviru periodičnog preispitivanja⁴⁸⁸, samo treba dokazati da i dalje postoji rizik da je taj subjekt uključen u takva djela.

Stoga je Vijeće u okviru tog preispitivanja dužno provjeriti je li se od prvotnog uvrštenja imena osobe ili subjekta o kojem je riječ činjenična situacija promijenila s obzirom na uključenost te osobe ili subjekta u terorističke aktivnosti i, osobito, je li nacionalna odluka stavljena izvan snage ili povučena zbog novih elemenata ili izmjene ocjene nadležnog nacionalnog tijela. U tom pogledu, puka činjenica

⁴⁸⁵ Te dvije vrste osnova uređuju se različitim odredbama Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP, pri čemu su prve obuhvaćene člankom 1. stavkom 4. tog zajedničkog stajališta, a druge njegovim člankom 1. stavkom 6.

⁴⁸⁶ Vidjeti članak 1. stavak 6. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP.

⁴⁸⁷ Članak 1. stavak 4. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP

⁴⁸⁸ Na temelju članka 1. stavka 6. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP

da nacionalna odluka koja je poslužila kao temelj za prvotno uvrštenje ostaje na snazi može, s obzirom na proteklo vrijeme i ovisno o promjeni okolnosti slučaja, ne biti dovoljna da bi se zaključilo da i dalje postoji rizik. U takvoj situaciji Vijeće je dužno utemeljiti zadržavanje mjera ograničavanja na ažuriranoj ocjeni situacije koja dokazuje da taj rizik i dalje postoji. U tom se slučaju Vijeće može osloniti na nedavne elemente koji se temelje ne samo na nacionalnim odlukama nadležnih tijela nego i na drugim izvorima i stoga na vlastite ocjene.

Opći sud ističe da je u tom slučaju sud Unije dužan provjeriti, na temelju poštovanja obveze obrazlaganja, jesu li razlozi navedeni u obrazloženju, na kojima se temelji zadržavanje na popisima za zamrzavanje financijskih sredstava, dovoljno precizni i konkretni te, u okviru nadzora materijalne zakonitosti, jesu li ti razlozi potkrijepljeni i temelje li se na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi. Stoga, neovisno o tome proizlaze li ti elementi iz nacionalne odluke nadležnog tijela ili iz drugih izvora, zadaća je Vijeća da u slučaju osporavanja utvrdi osnovanost činjeničnih utvrđenja, a na sudu je Unije da provjeri istinitost činjenica o kojima je riječ.

Naposljetku, kad je riječ o članku 266. UFEU-a, na koji se PKK poziva samo u predmetu T-148/19 i na temelju kojeg je institucija čiji je akt proglašen ništavim dužna poduzeti mjere kako bi postupila u skladu sa svakom presudom o poništenju⁴⁸⁹, Opći sud podsjeća na to da ta institucija ima tu obvezu od trenutka objave presude o kojoj je riječ ako se njome poništava odluka, za razliku od presude kojom se poništava uredba⁴⁹⁰. Stoga je Vijeće na datum donošenja odluka iz 2019. u pogledu PKK-a bilo dužno izbrisati PKK s popisa ili donijeti akt o ponovnom uvrštenju u skladu s obrazloženjem presude od 15. studenoga 2018. (T-316/14). Opći sud naglašava da poništenje koje je proglasio sud Unije ne bi imalo koristan učinak da ne postoji ta obveza.

Opći sud u tom pogledu napominje da je Vijeće u odlukama iz 2019. ponovilo iste razloge kao što su oni utvrđeni u aktima iz 2015. do 2017., koji su proglašeni nezakonitima u presudi od 15. studenoga 2018. Iako je Vijeće podnijelo žalbu protiv te presude, koja nije bila suspenzivna, takvo odbijanje Vijeća da utvrdi posljedice pravomoćnosti moglo je narušiti povjerenje koje osobe imaju u poštovanje sudskih odluka. Međutim, budući da je presuda od 15. studenoga 2018. (T-316/14) ukinuta presudom Suda od 22. travnja 2021. (C-46/19 P), osobito u dijelu u kojem se njome poništavaju akti iz 2015. do 2017., i s obzirom na retroaktivnost tog ukidanja koje je proglasio Sud, Opći sud smatra da to što Vijeće nije poštovalo svoje obveze ne može dovesti do poništenja odluka iz 2019. Budući da je tužitelj ipak mogao smatrati da je opravdano podnijeti tužbu u predmetu T-148/19, Opći sud stoga uzima u obzir taj element u okviru raspodjele troškova između stranaka.

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud zaključuje da je Vijeće⁴⁹¹, kad je riječ o periodičnom preispitivanju koje ono provodi, u pogledu akata iz 2014. povrijedilo svoju obvezu ažuriranja ocjene daljnjeg postojanja rizika od PKK-ove uključenosti u terorističke aktivnosti. Slijedom toga, Opći sud poništava provedbene uredbe Vijeća br. 125/2014 i br. 790/2014 u predmetu T-316/14 RENV. Suprotno tomu, kad je riječ o naknadnim aktima iz 2015. do 2017. i odlukama iz 2019., Opći sud zaključuje da tužbeni razlozi koje ističe tužitelj ne mogu dovesti u pitanje ocjenu Vijeća u pogledu daljnjeg postojanja rizika od PKK-ove uključenosti u terorizam, koja se i dalje valjano temelji na zadržavanju na snazi rješenja ministra unutarnjih poslova Ujedinjene Kraljevine kao i, po potrebi,

⁴⁸⁹ Članak 266. UFEU-a: „Institucija, tijelo, ured ili agencija čiji je akt proglašen ništavim, ili čije je propuštanje djelovanja proglašeno protivnim ovom Ugovoru, dužni su poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda. Ova obveza ne utječe ni na koju obvezu koja bi mogla proizaći iz primjene drugog stavka članka 340.”

⁴⁹⁰ Na temelju članka 60. drugog stavka Statuta Suda Europske unije, presude o poništenju uredbi stupaju na snagu tek istekom roka za podnošenje žalbe ili nakon njezina odbijanja.

⁴⁹¹ Na temelju članka 1. stavka 6. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP

drugim naknadnim incidentima. Slijedom toga, Opći sud u preostalom dijelu odbija tužbu u predmetu T-316/14 RENV, kao i tužbu u predmetu T-148/19.

VI. Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija

Presuda od 22. lipnja 2022., Italija/Komisija (T-357/19, [EU:T:2022:385](#))

„EFRR – Regionalna politika – Operativni programi u okviru cilja ‚Ulaganja u rast i zapošljavanje‘ u Italiji – Odluka o odobravanju financijskog doprinosa iz EFRR-a za veliki projekt ‚Veliki nacionalni projekt širokopojasnog pristupa — Bijela područja‘ – Neprihvatljivost troškova koje je korisnik imao na temelju PDV-a – Članak 69. stavak 3. točka (c) Uredbe (EZ) br. 1303/2013 – Pojam ‚PDV povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u‘”

Talijanska Republika usvojila je 2015. godine „Talijansku strategiju za širokopojasni pristup”. Ta strategija obuhvaćala je, među ostalim, cilj da se na talijanskom državnom području zajamči visoka brzina internetske veze. Konkretno, bila su obuhvaćena područja s nerazvijenim tržištima, u kojima ne postoje nove generacije mreža za pristup internetu i u kojima privatni operateri nisu planirali u budućnosti uvesti takve mreže (u daljnjem tekstu: bijela područja).

Predviđena je javna intervencija u iznosu od otprilike 4 milijarde eura⁴⁹² radi uvođenja mreža za pristup internetu nove generacije u bijelim područjima.

Talijanska tijela uputila su 2017. Europskoj komisiji zahtjev za dodjelu financijskog doprinosa iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) za provedbu „Velikog nacionalnog projekta širokopojasnog pristupa – Bijela područja”. Talijansko Ministarstvo gospodarskog razvoja imenovano je korisnikom doprinosa iz EFRR-a, dok je za provedbu velikog projekta trebao biti zadužen Infratel Italia SpA (u daljnjem tekstu: Infratel), društvo u vlasništvu talijanskog Ministarstva gospodarstva i financija. Stoga, kako bi se izgradila infrastruktura mreže širokopojasnog pristupa internetu i osiguralo njezino održavanje i komercijalno iskorištavanje, društvo Infratel je kao koncesionara odabralo društvo Open Fiber SpA.

Prema talijanskim vlastima, porez na dodanu vrijednost (PDV) koji se odnosi na troškove izgradnje prihvatljiv je za financiranje iz EFRR-a, s obzirom na to da ga treba platiti Ministarstvo gospodarskog razvoja, a da se ne može povratiti u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u, jer to ministarstvo nije porezni obveznik PDV-a i ne može ga odbiti. Naime, u okviru redoslijeda plaćanja, koncesionar je društvu Infratel izdao račune za troškove izvršenih radova, koji su uključivali PDV, i potomje društvo je Ministarstvu gospodarskog razvoja izdalo račune za iste iznose, koji su uključivali PDV. To ministarstvo platilo je, s jedne strane, neoporezivi dio računa koje je izdalo društvo Infratel i, s druge strane, PDV izravno talijanskom Ministarstvu gospodarstva i financija, u skladu s mehanizmom razdvojenog plaćanja PDV-a predviđenim nacionalnim zakonodavstvom.

⁴⁹² Odlukom C(2016) 3931 *final* od 30. lipnja 2016. Komisija je smatrala da to javno financiranje predstavlja državnu potporu spojuju s unutarnjim tržištem.

Pobijanom odlukom⁴⁹³ Komisija je smatrala da trošak PDV-a koji se odnosi na „Veliki nacionalni projekt širokopojasnog pristupa – Bijela područja” nije bio prihvatljiv za financijski doprinos iz EFRR-a. Prema njezinu mišljenju, PDV koji je Ministarstvo gospodarskog razvoja snosilo prilikom provedbe tog projekta ne predstavlja financijski teret za korisnika i ne može ga se smatrati nepovrativim u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u u smislu članka 69. stavka 3. točke (c) Uredbe br. 1303/2013⁴⁹⁴.

Opći sud prihvatio je tužbu Talijanske Republike protiv te odluke.

U tom predmetu Opći sud prvi put tumači članak 69. stavak 3. točku (c) Uredbe br. 1303/2013 kojim se predviđa načelno isključenje PDV-a iz prihvatljivih troškova za subvencije iz ESI fondova, osim ako nije povrativ „u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u”. Za mnoga javna ulaganja prihvatljiva za financiranje Unije trošak PDV-a predstavlja važan financijski izazov za javna tijela (u ovom slučaju, ukupni trošak PDV-a iznosio je više od 210 milijuna eura, od čega je 125 milijuna eura moguće financirati iz EFRR).

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije utvrđuje da, time što predviđa da PDV ne predstavlja prihvatljiv trošak za doprinos iz ESI fondova koji ima karakter subvencije, osim ako PDV nije povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u, članak 69. stavak 3. točka (c) Uredbe br. 1303/2013 osigurava dobro funkcioniranje mehanizama gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije uspostavljenih tom uredbom.

Naime, s jedne strane, uključivanje PDV-a u prihvatljive troškove za subvenciju iz ESI fondova dovodi do stjecanja bez osnove u korist korisnika te subvencije ako bi korisnik te subvencije, nakon što je platio PDV koji se duguje za isporuku subvencionirane robe ili usluga, mogao ostvariti povrat tog PDV-a na temelju nacionalnog zakonodavstva. S druge strane, isključenje PDV-a iz prihvatljivih troškova kada taj porez nije povrativ imalo bi za posljedicu povećanje dijela financiranja koji ide na teret korisnika ESI fondova i stoga može biti prepreka provedbi operacija koje se tim sredstvima trebaju financirati.

Nadalje, Opći sud utvrđuje, s obzirom na tekst članka 69. stavka 3. točke (c) Uredbe br. 1303/2013 i s obzirom na pripremljene akte, da ta odredba sada ograničava neprihvatljivost PDV-a za doprinose iz ESI fondova samo na slučaj u kojem je taj porez povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u, a ne kada je povrativ bilo kojim sredstvima⁴⁹⁵.

⁴⁹³ Provedbena odluka Komisije C(2019) 2652 *final* od 3. travnja 2019. o odobrenju financijskog doprinosa velikom projektu „Veliki nacionalni projekt širokopojasnog pristupa – Bijela područja” odabranom u okviru operativnih programa „POR Abruzzo FESR 2014. – 2020.”, „Basilicata”, „POR Calabria FESR FSE”, „Campania”, „POR Emilia Romagna FESR”, „POR Lazio FESR”, „POR Liguria FESR”, „POR Lombardia FESR”, „POR Marche FESR 2014. – 2020.”, „POR Piemonte FESR”, „POR Puglia FESR-FSE”, „POR Sardegna FESR”, „Sicilia”, „Toscana”, „POR Umbria FESR”, „POR Veneto FESR 2014. – 2020.” i „Poduzetništvo i konkurentnost” u Italiji

⁴⁹⁴ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.). Uredba br. 1303/2013 utvrđuje, s učinkom od 1. siječnja 2014., zajednička pravila koja se primjenjuju na „europske strukturne fondove i investicijske fondove” (u daljnjem tekstu: ESI fondovi), čiji je EFRR dio, kao i opće odredbe koje se primjenjuju na EFRR.

⁴⁹⁵ Za razliku od prethodnih odredbi, u okviru kojih je PDV bio isključen iz fondova Unije kada je mogao biti naplaćen na bilo koji način (vidjeti u tom smislu presude od 20. rujna 2012., **Mađarska/Komisija** (T-89/10, neobjavljena, [EU:T:2012:451](#)) i od 20. rujna 2012., **Mađarska/Komisija**, (T-407/10, neobjavljena, [EU:T:2012:453](#))).

Usto, Opći sud pojašnjava da izraz „PDV koji je povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u” nužno uključuje PDV koji se može odbiti, a da se ne može ograničiti samo na taj slučaj jer druge mogućnosti povrata predviđene nacionalnim pravom u području PDV-a također mogu biti prepreka uzimanju u obzir PDV-a u okviru doprinosa iz ESI fondova.

Naposljetku, Opći sud utvrđuje, oslanjajući se na kontekstualno tumačenje i sudsku praksu, kao i na nastanak ranijih propisa iz kojih proizlazi Uredba br. 1303/2013⁴⁹⁶, da je korisnik doprinosa iz EFRR-a subjekt ili osoba s čijeg s gledišta treba ocijeniti povrativost PDV-a.

Slijedom toga, ako PDV koji duguje zbog ostvarenja transakcije subvencionirane iz ESI fondova stvarno i konačno snosi korisnik te subvencije i ako je taj PDV povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u, navedeni se PDV ne može uključiti u troškove prihvatljive za tu subvenciju.

S obzirom na ta razmatranja, Opći sud presuđuje da Komisijini razlozi na kojima se temelji pobijana odluka ne opravdavaju to da se u prihvatljive troškove za doprinose iz ESI fondova ne uključi PDV koji se odnosi na troškove izgradnje „Velikog nacionalnog projekta širokopojasnog pristupa – Bijela područja”.

Naime, kao prvo, Opći sud utvrđuje da je za provedbu „Velikog nacionalnog projekta širokopojasnog pristupa – Bijela područja” Ministarstvo gospodarskog razvoja imalo svojstvo korisnika u smislu Uredbe br. 1303/2013 i da je to ministarstvo moralo snositi trošak PDV-a za troškove izgradnje mreže širokopojasnog pristupa internetu.

Nadalje, on smatra da se ne može prihvatiti razlog prema kojem se plaćanje PDV-a od strane tog ministarstva drugom ministarstvu, u ovom slučaju Ministarstvu gospodarstva i financija, ne može smatrati troškom koji je snosila središnja državna uprava, osobito jer bi posljedica takvog razloga bilo sustavno isključivanje PDV-a iz prihvatljivih troškova doprinosa iz EFRR-a kada je korisnik središnja uprava države članice, kao što je to odjel ministarstva, što je protivno članku 2. točki 10. Uredbe br. 1303/2013⁴⁹⁷.

Kao drugo, Opći sud smatra da je nezakonit drugi razlog iz pobijane odluke, koji se u biti temelji na tome da trošak PDV-a nije trebalo snositi Ministarstvo gospodarskog razvoja, nego društvo Infratel u svojem svojstvu „unutarnjeg društva” (*in house* društvo), pri čemu to društvo potom može povratiti PDV tako da ga odbije. Osim što pojmovi „unutarnja transakcija” i „unutarnje društvo” nisu predviđeni Direktivom o PDV-u⁴⁹⁸, Opći sud osobito utvrđuje da mogućnost koja je državama članicama dana člankom 11. te direktive, koja uključuje to da se usko povezane osobe smatraju jedinstvenim poreznim obveznikom, nije bila primijenjena u talijanskim propisima u pogledu subjekata poput Ministarstva gospodarskog razvoja i društva Infratel, koji čine dva zasebna pravna subjekta.

Kao treće i posljednje, Opći sud smatra da, kad je riječ o trećem tužbenom razlogu iz pobijane odluke, sama okolnost da se na naknade za koncesiju na mrežu širokopojasnog pristupa internetu koje je isplatio koncesionar društvu Infratel obračunava PDV ne utječe na stvarno i konačno pripisivanje Ministarstvu gospodarskog razvoja troška PDV-a u vezi s provedbom projekta o kojem je riječ. U tom

⁴⁹⁶ Osobito, Uredba (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 (SL 2006, L 210., str. 1) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 109.)

⁴⁹⁷ U skladu s tom odredbom, pojam „korisnik” uključuje javna tijela, ne uzimajući u obzir činjenicu pripadaju li ta tijela središnjoj upravi države članice ili imaju odvojenu i samostalnu pravnu osobnost u odnosu na državu kojoj pripadaju.

⁴⁹⁸ Direktiva Vijeća 2006/112 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.)

pogledu, Opći sud osobito ističe da iz sadržaja spisa ne proizlazi da Ministarstvo gospodarskog razvoja može neizravno, makar samo djelomično, i primjenom nacionalnog zakonodavstva o PDV-u, povratiti PDV koji koncesionar duguje na naknade za koncesiju tijekom faze korištenja mreže širokopojasnog pristupa internetu, tako da bi se moglo smatrati da to ministarstvo ne snosi stvarni i konačan teret PDV-a.

VII. Zaštita osobnih podataka

Presuda od 27. travnja 2022., Veen/Europol (T-436/21, [EU:T:2022:261](#))

„Izvanugovorna odgovornost – Suradnja policijskih tijela i drugih tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica – Borba protiv kriminala – Priopćavanje informacija od strane Europolu državi članici – Navodna nezakonita obrada podataka – Uredba (EU) 2016/794 – Članak 50. stavak 1. – Neimovinska šteta”

U okviru istrage koja je uslijedila nakon zapljene 1,5 tona metamfetamina, slovačka policija zatražila je pomoć Europolu⁴⁹⁹, pri čemu je navela da je L. L. J. Veen bio osumnjičen da je umiješan u trgovinu tom tvari.

Na temelju informacija koje su dostavile države članice, Europol je sastavio izvješće, koje je bilo dostavljeno samo Francuskoj, Nizozemskoj, Slovačkoj i Sjedinjenim Američkim Državama. U tom se izvješću navodi da je L. L. J. Veen bio uključen u nekoliko nizozemskih istraga te da je bio naveden u okviru istraga u Švedskoj i Poljskoj.

L. L. J. Veen je smatrao je da je pretrpio štetu zbog netočnosti navoda činjenice da je bio predmet istraga u Švedskoj i Poljskoj. Stoga je na temelju Uredbe o Europolu⁵⁰⁰ podnio tužbu pred Općim sudom radi naknade neimovinske štete koju je pretrpio zbog te navodne nezakonite obrade osobnih podataka koju je proveo Europol.

Opći sud odbija tužbu i prvi put primjenjuje poseban i autonoman sustav zaštite osobnih podataka u okviru Europolova djelovanja.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije naglašava da navođenje u izvješću Europolu osobnih informacija o osobi ne može samo po sebi predstavljati nezakonitost na temelju koje bi se mogla utvrditi njegova odgovornost. Naime, zadaća Europolu je prikupljanje, pohranjivanje, obrada, analiza i razmjena informacija, uključujući kriminalističkih obavještajnih podataka, kao i obavješćivanje država članica bez odgode o svim informacijama i vezama između kaznenih djela koja ih se tiču.

U tu svrhu Uredba o Europolu ovlašćuje tu agenciju da obrađuje informacije, uključujući osobne podatke, među ostalim, provođenjem unakrsne provjere kako bi se utvrdile poveznice između informacija u vezi s različitim kategorijama osoba⁵⁰¹. On mora u svakom slučaju poštovati jamstva zaštite podataka predviđene tom uredbom⁵⁰². Stoga je ta zaštita autonomna i prilagođena posebnoj prirodi obrade osobnih podataka u kontekstu izvršavanja zakonodavstva.

⁴⁹⁹ Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva

⁵⁰⁰ Članak 50. stavak 1. 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.)

⁵⁰¹ Članak 18. stavci 1. i 2. Uredbe o Europolu

⁵⁰² U skladu s člankom 18. stavkom 4. Uredbe o Europolu

U tom kontekstu, u Uredbi o Europolu pojašnjava se podjela odgovornosti u području zaštite osobnih podataka osobito između Europolu i država članica⁵⁰³. Europol tako osobito preuzima odgovornost za poštovanje općih načela zaštite podataka, osim zahtjeva točnosti i ažuriranja tih podataka, kao i odgovornost za sve radnje obrade podataka koje on izvršava. Države članice odgovorne su za kvalitetu osobnih podataka koje dostavljaju Europolu kao i za zakonitost njihova prijenosa.

Stoga, čak i pod pretpostavkom da su informacije navedene u izvješću pogrešne, Europol se ne može smatrati odgovornim za moguću netočnost podataka koje je dostavila država članica.

Nadalje, Opći sud ističe da Europol nije obvezan pribaviti prethodno odobrenje suca ili neovisnog upravnog tijela prije bilo kakve obrade osobnih podataka ni obvezan saslušati svaku osobu prije navođenja takvih podataka koji se na nju odnose u izvješću. Nalaganje Europolu potonje obveze moglo bi dovesti u pitanje koristan učinak Uredbe o Europolu kao i djelovanje određenih policijskih tijela i službi za izvršavanje zakonodavstva.

Naposljetku, kad je riječ o navodima o povredi članaka 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima⁵⁰⁴ koji se odnose na poštovanje privatnog i obiteljskog života i zaštitu osobnih podataka, Opći sud podsjeća na to da članak 52. stavak 1. Povelje, koji se odnosi na doseg zajamčenih prava, podrazumijeva da propis koji sadržava mjeru koja omogućuje zadiranje u ta prava mora predvidjeti jasna i precizna pravila kojima se uređuje doseg i opseg dotične mjere te propisivati minimalne uvjete.

Međutim, Uredba o Europolu izrađena je osobito kako bi se osiguralo poštovanje prava na zaštitu osobnih podataka i prava na privatnost, pri čemu se nastoji ostvariti cilj učinkovite borbe protiv teških kaznenih djela koja zahvaćaju više država. U tom okviru, zakonodavac Unije donio je jasna i precizna pravila o dosegu ovlasti dodijeljenih Europolu, a njegovo je djelovanje popratio minimalnim zahtjevima u području zaštite osobnih podataka te je uspostavio samostalne, transparentne i odgovorne strukture nadzora.

Prema tome, s obzirom na to da L. L. J. Veen nije dokazao da je Europol povrijedio svoje obveze, ne može se utvrditi nikakva povreda članaka 7. i 8. Povelje.

⁵⁰³ Članak 38. stavci 2., 4., 5. i 7. Uredbe o Europolu

⁵⁰⁴ U daljnjem tekstu: Povelja

VIII. Javno zdravlje

Presuda od 27. travnja 2022., Roos i dr./Parlament, (T-710/21, T-722/21 i T-723/21, [EU:T:2022:262](#))

„Javno zdravlje – Zahtjev za predočenje valjane EU digitalne COVID-19 potvrde za pristup zgradama Parlamenta – Pravna osnova – Sloboda i neovisnost zastupnika – Obveza osiguravanja zdravlja osoblja u službi Unije – Parlamentarni imunitet – Obrada osobnih podataka – Pravo na poštovanje privatnog života – Pravo na tjelesni integritet – Pravo na sigurnost – Jednako postupanje – Proporcionalnost”

Predsjedništvo Europskog parlamenta uvelo je 27. listopada 2021. iznimna pravila u području zdravlja i sigurnosti kojima se uređuje pristup zgradama Parlamenta u njegovim trima mjestima rada (Bruxelles, Strasbourg i Luxembourg). Cilj te odluke u biti je uvjetovanje pristupa navedenim zgradama predočenjem digitalne potvrde o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19⁵⁰⁵ ili odgovarajuće potvrde⁵⁰⁶ za razdoblje koje je prvotno trajalo do 31. siječnja 2022. Tužitelji, koji su zastupnici u Europskom parlamentu, pokrenuli su postupak pred Općim sudom Europske unije radi njezina poništenja.

Opći sud, odlučujući u proširenom vijeću, prvi put ispituje zakonitost određenih ograničenja koja su institucije Unije nametnule kako bi zaštitile zdravlje osobito svojeg osoblja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Odbija tužbu zastupnika u Europskom parlamentu i presuđuje da Parlament od njih, kako bi pristupili njegovim zgradama, može zahtijevati predočenje valjane COVID potvrde.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud smatra da Parlamentu nije bilo potrebno izričito ovlaštenje zakonodavca Unije za donošenje pobijane odluke. Naime, budući da se njome pristup zgradama Parlamenta želi ograničiti samo na osobe koje imaju valjanu COVID potvrdu, ta odluka potpada pod ovlast unutarnje organizacije Parlamenta⁵⁰⁷ i primjenjuje se samo u njegovim prostorijama. Usto, njome se mogu odrediti elementi obrade osobnih podataka jer predstavlja „zakon”⁵⁰⁸, s obzirom na to da taj pojam nije ograničen samo na zakonodavne akte usvojene nakon parlamentarne rasprave.

Kao drugo, Opći sud naglašava da pobijana odluka ne predstavlja neproporcionalno ili nerazumno zadiranje u slobodno i neovisno obnašanje zastupničkog mandata. Naveo je da je točno da ta odluka, s obzirom na to da im se njome propisuje dodatan uvjet za pristup zgradama Parlamenta, predstavlja zadiranje u slobodno i neovisno obnašanje zastupničkog mandata. Međutim, navedena odluka ima legitiman cilj, kojim se nastoji uravnotežiti dva konkurentna interesa u kontekstu pandemije, to jest kontinuitet aktivnosti Parlamenta i zdravlja osoba koje se nalaze u njegovim zgradama.

⁵⁰⁵ Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 (SL 2021., L 211, str. 1. i ispravak SL 2022., L 72, str. 7.)

⁵⁰⁶ U smislu članka 8. Uredbe 2021/953 („potvrde COVID 19 i drugi dokumenti koje je izdala treća zemlja”)

⁵⁰⁷ U smislu članka 25. stavka 2. Poslovnika Europskog parlamenta, koji se sam temelji na članku 232. UFEU-a.

⁵⁰⁸ U smislu članka 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Kad je riječ o navodnoj povredi imuniteta dodijeljenih zastupnicima, Opći sud ističe da ni iz Protokola o povlasticama i imunitetima Europske unije⁵⁰⁹ ni iz Poslovnika Parlamenta ne proizlazi da Parlament nije mogao donijeti predmetne mjere unutarnje organizacije. Naprotiv, navedenom uredbom izričito se predviđa da se pravo zastupnika da aktivno sudjeluju u radu Parlamenta izvršava u skladu s njezinim odredbama⁵¹⁰.

Kao treće, Opći sud odlučuje da obrada osobnih podataka koju Parlament provodi na temelju pobijane odluke nije nezakonita ili nepoštena. S jedne strane, pobijana odluka donesena na temelju ovlasti unutarnje organizacije koja proizlazi iz UFEU-a predstavlja pravnu osnovu obrade podataka sadržanih u COVID potvrdama⁵¹¹. U tom pogledu Opći sud ističe da se navedenom obradom nastoji postići cilj od općeg interesa Unije, odnosno zaštititi javno zdravlje. S druge strane, obrada podataka je transparentna i poštena jer je Parlament prethodno obavijestio dotične osobe o daljnjoj obradi podataka u svrhu različitu od one za koju su oni prvotno bili prikupljeni⁵¹².

Kao četvrto, Opći sud smatra da se pobijanom odlukom ne zadire ili neproporcionalno ne zadire u pravo na tjelesni integritet, načela jednakog postupanja i nediskriminacije, pravo na slobodan i informiran pristanak za bilo kakvu medicinsku intervenciju na tijelu, pravo na slobodu i, naposljetku, pravo na poštovanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka. Usto, smatrao je da su predmetne mjere, s obzirom na epidemiološku situaciju i znanstvene spoznaje koje su postojale u trenutku njihova donošenja, bile nužne i prikladne. Naime, iako je točno da ni cjepivo, ni testiranja, ni ozdravljenje ne omogućuju da se u potpunosti isključi prijenos bolesti COVID 19, obveza predočenja valjane COVID potvrde omogućuje, na objektivan i nediskriminatoran način, smanjenje tog rizika i stoga postizanje cilja zaštite zdravlja.

Osim toga, Opći sud utvrđuje da su predmetne mjere također proporcionalne cilju koji se želi postići. Naime, tužitelji nisu dokazali da postoje manje ograničavajuće mjere koje bi bile jednako učinkovite. Dakle, da nisu postojale predmetne mjere, osoba koja nije cijepljena niti je ozdravila, potencijalni prenositelj virusa, mogla je slobodno pristupiti zgradama Parlamenta, pri čemu je stoga riskirala zaraziti druge osobe. Usto, u pobijanoj se odluci uzima u obzir opća epidemiološka situacija u Europi, ali i posebnosti Parlamenta, osobito česta međunarodna putovanja osoba koje pristupaju njegovim zgradama. Osim toga, predmetne mjere vremenski su ograničene i redovito se preispituju.

Naposljetku, Opći sud smatra da praktični nedostaci nastali predočenjem valjane potvrde ne mogu prevagnuti nad zaštitom zdravlja drugih osoba niti ih se može izjednačiti s neproporcionalnim povredama temeljnih prava tužiteljâ.

Međutim, podsjeća na to da se te mjere moraju periodično preispitivati s obzirom na zdravstvenu situaciju u Uniji i na tri mjesta rada Parlamenta te da se one moraju primjenjivati samo ako i dalje postoje izvanredne okolnosti koje ih opravdavaju.

⁵⁰⁹ Protokol (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije (SL 2012., C 326, str. 1.) (SL 2016., C 202, str. 1.)

⁵¹⁰ Članak 5. Poslovnika Europskog parlamenta

⁵¹¹ U skladu s Uredbom (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.)

⁵¹² U skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe br. 2018/1725

Presuda od 23. studenoga 2022., CWS Powder Coatings/Komisija (spojeni predmeti T-279/20, T-288/20 i T-283/20, [EU:T:2022:725](#))

„Okoliš i zaštita zdravlja ljudi – Uredba (EZ) br. 1272/2008 – Razvrstavanje, pakiranje i označivanje tvari i smjesa – Delegirana uredba (EU) 2020/217 – Razvrstavanje titanijeva dioksida u obliku praha koji sadržava 1 % ili više čestica promjera manjeg ili jednakog 10 µm – Kriteriji za razvrstavanje neke tvari kao karcinogene – Pouzdanost i prihvatljivost istraživanja – Tvar kojoj je svojstveno da izaziva rak – Izračun preopterećenja pluća česticama – Očite pogreške u ocjeni”

Titanijev dioksid anorganska je kemijska tvar koja se osobito koristi u obliku bijelog pigmenta, zbog svojih svojstava bojanja i oblaganja, u različitim proizvodima, od slika do lijekova i igračaka. Nadležno francusko tijelo podnijelo je 2016. Europskoj agenciji za kemikalije (ECHA) prijedlog za razvrstavanje titanijevog dioksida kao karcinogene tvari⁵¹³. Sljedeće godine, ECHA-in odbor za procjenu rizika (u daljnjem tekstu: RAC) donio je mišljenje u kojem je zaključeno da titanijev dioksid treba razvrstati kao karcinogenu tvar 2. kategorije uz oznaku upozorenja „H 351 (udisanje)”.

Na temelju RAC-ova mišljenja Europska komisija donijela je Uredbu 2020/217⁵¹⁴ kojom je provela usklađeno razvrstavanje i označivanje titanijeva dioksida, priznajući da ta tvar može biti karcinogena za ljude u slučaju udisanja u obliku praha koji sadržava 1 % ili više čestica promjera manjeg ili jednakog 10 µm.

Tužitelji, u svojstvu proizvođača, uvoznika, korisnika ili dobavljača titanijeva dioksida, podnijeli su Općem sudu tužbe u kojima su zahtijevali djelomično poništenje Uredbe 2020/217.

Svojom presudom, koju je u tri spojena predmeta⁵¹⁵ donijelo prošireno vijeće, Opći sud poništava pobijanu uredbu u dijelu u kojem se odnosi na usklađeno razvrstavanje i označivanje titanijeva dioksida. Tom prilikom prvi put odlučuje o pitanjima koja se odnose na očite pogreške u ocjeni i povredu kriterija utvrđenih za usklađeno razvrstavanje i označivanje u skladu s Uredbom br. 1272/2008, u pogledu, s jedne strane, pouzdanosti i prihvatljivosti znanstvenog istraživanja na kojem se temelji razvrstavanje i, s druge strane, poštovanja kriterija razvrstavanja utvrđenog tom uredbom, prema kojem tvari mora biti svojstveno da izaziva rak⁵¹⁶.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud smatra da, u ovom slučaju, zahtjev da se razvrstavanje karcinogene tvari temelji na pouzdanim i prihvatljivim istraživanjima nije ispunjen.

Naime, time što je priznao da su rezultati znanstvenog istraživanja na kojem je temeljio svoje mišljenje o razvrstavanju i označivanju titanijeva dioksida dovoljno pouzdani, relevantni i primjereni za ocjenu

⁵¹³ Prijedlog za usklađeno razvrstavanje i označivanje podnesen u skladu s člankom 37. stavkom 1. Uredbe (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. te ispravci SL 2016., L 349, str. 1., SL 2019., L 75, str. 137. i SL 2019., L 117, str. 8.)

⁵¹⁴ Delegirana uredba Komisije (EU) 2020/217 od 4. listopada 2019. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa za potrebe njezine prilagodbe tehničkom i znanstvenom napretku te o ispravku te uredbe (SL 2020., L 44, str. 1. te ispravci SL 2020., L 51, str. 13 i SL 2021., L 214, str. 72., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

⁵¹⁵ T-279/20, T-283/20 i T-288/20

⁵¹⁶ Kriteriji navedeni u točki 3.6.2.2.1. Priloga I. Uredbi br. 1272/2008.

karcinogenog potencijala te tvari, RAC je počinio očitu pogrešku u ocjeni. Konkretno, on je, kako bi provjerio razinu preopterećenja pluća česticama titanijskog dioksida, uzeo vrijednost gustoće koja odgovara gustoći primarnih neaglomeriranih čestica titanijskog dioksida, koja je uvijek viša od gustoće aglomerata nanometrijskih čestica te tvari. Međutim, na taj način nije uzeo u obzir sve relevantne elemente za izračun preopterećenja pluća tijekom predmetnog znanstvenog istraživanja, odnosno karakteristike čestica testiranih u tom znanstvenom istraživanju, činjenicu da čestice imaju tendenciju aglomeriranja kao ni činjenicu da je gustoća aglomerata čestica bila manja od gustoće čestica i da, zbog toga, ti aglomerati zauzimaju više obujma u plućima. Stoga RAC-ovi zaključci prema kojima se moglo prihvatiti postojanje preopterećenja pluća u okviru predmetnog znanstvenog istraživanja nisu uvjerljivi.

Slijedom toga, budući da je, u svrhu usklađenog razvrstavanja i označivanja titanijskog dioksida Komisija pobijanu uredbu temeljila na RAC-ovu mišljenju i, na taj način, slijedila njegov zaključak u pogledu pouzdanosti i prihvatljivosti rezultata predmetnog znanstvenog istraživanja, koje je od odlučujuće važnosti za predlaganje razvrstavanja titanijskog dioksida, ona je počinila istu pogrešku u ocjeni kao i RAC.

Kao drugo, Opći sud utvrđuje da su sporno razvrstavanje i označivanje povrijedili kriterij prema kojem se razvrstavanje tvari kao karcinogene može odnositi samo na tvari kojima je svojstveno da izazivaju rak.

U tom kontekstu, Opći sud tumači pojam „unutarnja svojstva” s obzirom na činjenicu da se, u skladu s Uredbom br. 1272/2008, razvrstavanje i označivanje tvari kao karcinogene mogu temeljiti samo na unutarnjim svojstvima tvari koja određuju njezinu mogućnost da izazove rak. U tom pogledu, pojašnjava da, iako taj pojam ne postoji u Uredbi br. 1272/2008, treba ga doslovno tumačiti, kao da označava „obilježja tvari koja su joj svojstvena”, što je osobito u skladu s ciljevima i predmetom usklađenog razvrstavanja i označivanja iz te uredbe.

Usto, Opći sud ističe da je cilj spornog razvrstavanja i označivanja identificirati i oglasiti opasnost od karcinogenosti titanijskog dioksida, koja je, prema RAC-ovu mišljenju, kvalificirana kao „nesvojstvena u klasičnom smislu”. Pojašnjava da ta priroda „nesvojstvenosti u klasičnom smislu” proizlazi iz većeg broja elemenata navedenih u tom mišljenju i u pobijanoj uredbi. Naime, opasnost od karcinogenosti povezana je samo s određenim česticama titanijskog dioksida koje se mogu udahnuti, koje se nalaze u određenom fizičkom stanju, obliku, veličini i količini, a pojavljuje se samo u uvjetima preopterećenosti pluća i odgovara toksičnosti čestica.

Iz toga Opći sud zaključuje da je Komisija, time što je prihvatila zaključak iz RAC-ova mišljenja, prema kojem se način djelovanja karcinogenosti na koji se pozvao RAC ne može smatrati svojstvenom toksičnošću u klasičnom smislu, ali ga treba uzeti u obzir u okviru usklađenog razvrstavanja i označivanja na temelju Uredbe br. 1272/2008, počinila očitu pogrešku u ocjeni.

Opći sud pojašnjava da primjeri razvrstavanja i označivanja drugih tvari, koji su navedeni kako bi ih se usporedilo s razvrstavanjem i označivanjem titanijskog dioksida, ilustriraju samo slučajeve u kojima su, čak i ako su se oblik i veličina čestica uzeli u obzir, određena svojstva tvari ipak bila odlučujuća za njihovo razvrstavanje, što u ovom predmetu nije slučaj.

IX. Energija

Presuda od 7. rujna 2022., BNetzA/ACER, (T-631/19, [EU:T:2022:509](#))

„Energija – Unutarnje tržište električne energije – Uredba (EU) 2019/942 – Odluka ACER-ova Odbora za žalbe – Tužba za poništenje – Akt koji se ne može pobijati – Nedopuštenost – Nadležnost ACER-a – Članak 8. Uredbe (EZ) br. 713/2009 – Članak 6. stavak 10. Uredbe 2019/942 – Članak 9. stavak 12. Uredbe (EU) 2015/1222 – Primjenjivo pravo – Uredba (EU) 2019/943”

Europska komisija donijela je 24. srpnja 2015. Uredbu 2015/1222 o uspostavljanju smjernica za dodjelu kapaciteta i upravljanje zagušenjima⁵¹⁷ u sektoru električne energije. U toj uredbi naveden je niz zahtjeva o dodjeli prekozonkog kapaciteta i o upravljanju zagušenjima na tržištima dan unaprijed i unutardnevnim tržištima, osobito uključujući utvrđivanje zajedničke metodologije koordiniranog proračuna kapaciteta (u daljnjem tekstu: MPK) u svakoj regiji za proračun kapaciteta (u daljnjem tekstu: regija za proračun kapaciteta)⁵¹⁸.

U skladu s tom uredbom⁵¹⁹ operatori prijenosnog sustava ključne regije za proračun kapaciteta⁵²⁰ podnijeli su na odobrenje nacionalnim regulatornim tijelima dotične regije dva prijedloga koji se redom odnose na regionalni projekt MPK-a za dan unaprijed i regionalni projekt unutardnevnog MPK-a, koji su bili izmijenjeni na zahtjev navedenih tijela.

Budući da regulatorna tijela nisu postigla jednoglasni dogovor za odobrenje dvaju izmijenjenih prijedloga, Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora (ACER) donijela je na temelju iste uredbe⁵²¹ odluku koja se odnosi na MPK za dan unaprijed i unutardnevni MPK ključne regije za proračun kapaciteta (u daljnjem tekstu: prvotna odluka).

Tužitelj, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), u svojstvu nacionalnog regulatornog tijela Savezne Republike Njemačke, podnio je ACER-ovu Odboru za žalbe (u daljnjem tekstu: Odbor za žalbe) žalbu⁵²² protiv prvotne odluke. Budući da je potonji odbio njegovu žalbu, tužitelj je Općem sudu podnio tužbu kojom traži, kao prvo, poništenje određenih odredbi prvotne odluke i odluke Odbora za žalbe te, podredno, poništenje tih dviju odluka u cijelosti.

U svojoj presudi drugo prošireno vijeće Općeg suda proglašava tužbu nedopuštenom u dijelu u kojem je podnesena protiv prvotne odluke i poništava odluku o odbijanju Odbora za žalbe. Tom prilikom Opći sud određuje, s jedne strane, opseg nadležnosti ACER-a u odnosu na nadležnost nacionalnih

⁵¹⁷ Uredba Komisije (EU) 2015/1222 od 24. srpnja 2015. o uspostavljanju smjernica za dodjelu kapaciteta i upravljanje zagušenjima (SL 2015., L 197, str. 24.)

⁵¹⁸ Članci 20. do 26. Uredbe 2015/1222

⁵¹⁹ Članak 9. stavak 7. i članak 20. stavak 2. Uredbe 2015/1222

⁵²⁰ „Ključna regija za proračun kapaciteta” je zemljopisno područje koje čine Belgija, Češka Republika, Njemačka, Francuska, Hrvatska, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka, određeno radi proračuna kapaciteta, u skladu s člankom 15. Uredbe 2015/1222.

⁵²¹ Članak 9. stavak 12. Uredbe 2015/1222

⁵²² Na temelju članka 19. Uredbe (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.)

regulatornih tijela u okviru donošenja regionalnih MPK-ova i, s druge strane, materijalno pravo koje se primjenjuje u ovom slučaju.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije proglašava nedopuštenom tužiteljevu tužbu za poništenje u dijelu u kojem je podnesena protiv prvotne odluke. U tom pogledu, ističe da dopuštenost tužbe za poništenje koju su fizičke ili pravne osobe podnijele protiv ACER-ovih akata koji prema njima trebaju proizvoditi pravne učinke treba ispitati s obzirom na posebne aranžmane predviđene aktom kojim se osniva ta agencija, odnosno Uredbom 2019/942⁵²³. Stoga, u skladu s navedenom uredbom tužba za poništenje odluke koju je donio ACER može u slučaju unutarnjeg pravnog lijeka podnesenog protiv te odluke biti dopuštena samo ako je podnesena protiv odluke Odbora za žalbe kojom je taj unutarnji pravni lijek odbijen ili kojom je, ako je to slučaj, potvrđena prvotna odluka⁵²⁴. Slijedom toga, ako se odluka Odbora za žalbe temelji na razlozima navedenima u prvotnoj odluci, odnosno ako se njome navedeni razlozi potvrđuju, razloge i argumente koji su usmjereni protiv tih istih razloga treba smatrati potpuno relevantnima u svrhu nadzora zakonitosti odluke Odbora za žalbe.

U skladu s prethodnim utvrđenjem Opći sud nastavlja sa svojom analizom merituma. Kao prvo, ispituje je li Odbor za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije utvrdio da je ACER donošenjem prvotne odluke prekoračio granice svoje nadležnosti. U tu svrhu provjerava jesu li odredbe uredbi 2019/942⁵²⁵ i 2015/1222⁵²⁶, koje su bile na snazi i primjenjive u trenutku donošenja odluke Odbora za žalbe, ovlastile ACER da konačno donese MPK za dan unaprijed i unutardnevni MPK ključne regije za proračun kapaciteta. Stoga je ACER, u skladu s tim odredbama, nadležan donijeti odluku ili pojedinačne odluke o regulatornim pitanjima ili problemima koji imaju učinak na prekograničnu trgovinu ili prekograničnu sigurnost sustava, kao što je donošenje MPK-a za dan unaprijed i unutardnevnog MPK-a svake regije za proračun kapaciteta, ako, kao u ovom slučaju, nadležna nacionalna regulatorna tijela nisu postigla dogovor. Naime, suprotno argumentaciji koju iznosi tužitelj, iz navedenih odredbi ne proizlazi da je ACER-ova nadležnost ograničena samo na točke o kojima predmetna tijela nisu postigla dogovor. S druge strane, regulatorna pitanja ili problemi, koji su prvotno u nadležnosti nacionalnih regulatornih tijela, prije nego što, u slučaju kada ta tijela ne postignu dogovor, nadležan za odlučivanje o njima postane ACER⁵²⁷, poimaju se kao neodvojiva cjelina, o kojoj općenito odlučuju nacionalna regulatorna tijela, a zatim ACER, a da se pritom ne pravi razlika između točaka o kojima postoji dogovor i onih o kojima on nije postignut.

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. 713/2009⁵²⁸, 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

⁵²³ Uredba (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora (preinaka) (SL 2019., L 158, str. 22., u daljnjem tekstu: Uredba 2019/942)

⁵²⁴ Uvodna izjava 34. i članci 28. i 29. Uredbe 2019/942

⁵²⁵ Članak 6. stavak 10. Uredbe 2019/942, prije članak 8. stavak 1. Uredbe br. 713/2009

⁵²⁶ Članak 9. stavak 12. Uredbe 2015/1222

⁵²⁷ Članak 6. stavak 10. Uredbe 2019/942, prije članak 8. stavak 1. Uredbe br. 713/2009

⁵²⁸ 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.)

2019/942⁵²⁹ 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.

Prema tome, svrha tumačenih odredbi i kontekst u kojem se one nalaze kao i okolnosti konkretnog slučaja potvrđuju da je ACER ovlašten sam odlučiti o izradi regionalnih MPK-ova kad regulatorna tijela na razini država članica nisu uspjela donijeti odluku o tome, a da se pritom ne dovodi u pitanje zadržavanje središnje uloge koja se nacionalnim regulatornim tijelima priznaje pozitivnim mišljenjem Odbora regulatora u kojem su zastupana, i ograničavanja njegove nadležnosti samo na posebne aspekte oko kojih se pokazalo da postoji neslaganje između navedenih tijela. Isto tako, s obzirom na to da su vlastite ovlasti donošenja odluka ACER-u dodijeljene kako bi mu se omogućilo neovisno i učinkovito ispunjavanje njegovih regulatornih funkcija, on može izmijeniti prijedloge operatora prijenosnih sustava da bi se osigurala njihova usklađenost s prvom Unije o energiji i ne može biti vezan eventualnim točkama o kojima su nadležna nacionalna regulatorna tijela postigla dogovor.

Stoga, Opći sud zaključuje da Odbor za žalbe nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije utvrdio da je ACER prekoračio granice svoje nadležnosti kada je u prvotnoj odluci odlučio o točkama MPK-a za dan unaprijed i unutardnevnog MPK-a ključne regije za proračun kapaciteta, o kojima su nacionalna regulatorna tijela te regije postigla dogovor.

Kao drugo, Opći sud provjerava je li Odbor za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom određivanja primjenjivog prava, time što nije proveo nadzor nad zakonitošću MPK-ova iz ACER-ove prvotne odluke s obzirom na zahtjeve kojima se uređuje donošenje MPK-ova, predviđene u člancima 14. do 16. Uredbe 2019/943.

U tom pogledu, Opći sud ističe da je člancima 14. do 16. Uredbe 2019/943 uređena dodjela kapaciteta na tržištu dan unaprijed i unutardnevnom tržištu prekogranične razmjene električne energije i da su njima na taj način utvrđeni zahtjevi koje treba uzeti u obzir radi donošenja MPK-a za dan unaprijed i unutardnevnog MPK-a. Osim toga, podsjeća na to da se novo pravno pravilo u načelu primjenjuje počevši od stupanja na snagu akta kojim je ono uspostavljeno i da se ono, iako se ne primjenjuje na pravne situacije nastale i u cijelosti okončane za vrijeme važenja prijašnjeg zakona, primjenjuje na njihove buduće učinke i na nove pravne situacije. Naime, u trenutku donošenja prvotne odluke, odnosno 21. veljače 2019., članci 14. do 16. Uredbe 2019/943 još nisu bili stupili na snagu niti su se primjenjivali, iako je to doduše s određenim ograničenjima bio slučaj kad je riječ o članku 16., u trenutku donošenja odluke Odbora za žalbe, odnosno 11. srpnja 2019. Stoga, u slučaju kada je, kao u ovom predmetu, Odboru za žalbe podnesena žalba protiv ACER-ove odluke o MPK-u za dan unaprijed ili unutardnevnom MPK-u, upravo je odluka Odbora za žalbe kojom se potvrđuje ta odluka ona kojom se konačno utvrđuje ACER-ovo stajalište o toj metodologiji, nakon cjelovitog ispitivanja predmetne situacije koje provodi navedeni odbor, u činjeničnom i pravnom smislu, s obzirom na primjenjivo pravo u trenutku kada donosi odluku. Slijedom toga, s obzirom na to da su se članci 14. do 16. Uredbe 2019/943 već bili primjenjivali tog datuma, Odbor za žalbe bio je dužan provjeriti jesu li MPK-ovi koje je ACER odobrio u prvotnoj odluci bili u skladu s novim pravilima proizašlima iz tih članaka.

Iz toga slijedi da je Odbor za žalbe počinio pogrešku koja se tiče prava pri određivanju primjenjivog prava u trenutku konačnog donošenja navedenih MPK-a, time što nije izvršio nadzor zakonitosti MPK-a za dan unaprijed i unutardnevnog MPK-a ključne regije za proračun kapaciteta s obzirom na zahtjeve iz članaka 14. do 16. Uredbe 2019/943.

Slijedom toga, poništava se odluka Odbora za žalbe.

⁵²⁹ Uvodna izjava 10. Uredbe 2019/942, prije uvodna izjava 5. Uredbe br. 713/2009

X. Zajednička trgovinska politika

Presuda od 18. svibnja 2022., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisija (T-245/19, [EU:T:2022:295](#))

„Zaštitne mjere – Tržište proizvoda od čelika – Provedbena uredba (EU) 2019/159 – Tužba za poništenje – Pravni interes – Procesna legitimacija – Dopuštenost – Jednako postupanje – Legitimna očekivanja – Načelo dobre uprave – Obveza dužne pažnje – Prijetnja ozbiljne štete – Očita pogreška u ocjeni – Pokretanje ispitnog postupka o zaštitnim mjerama – Nadležnost Komisije – Prava obrane”

U okviru politike trgovinske zaštite Unije, Europska komisija primijenila je prethodni nadzor na uvoz određenih proizvoda od čelika podrijetlom iz određenih trećih zemalja⁵³⁰ (u daljnjem tekstu: predmetni proizvod). S obzirom na statističke podatke prikupljene u tu svrhu, pokrenula je ispitni postupak o zaštitnim mjerama u kojem je donijela Provedbenu uredbu (EU) 2019/159⁵³¹, kojom se uvode konačne zaštitne mjere protiv tog uvoza, u obliku carinskih kvota⁵³².

Društvo Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (u daljnjem tekstu: tužitelj), sa sjedištem u Moldovi, koje je proizvođač izvoznik određenih kategorija predmetnog proizvoda, podnijelo je tužbu za poništenje pobijane uredbe u dijelu u kojem se odnosi na njega.

Opći sud proglašava tu tužbu u području zaštitnih mjera dopuštenom te je odbija, pri čemu ispituje je li Komisija, time što je prema Moldovi postupila drukčije nego prema dotičnim državama članicama Europskog gospodarskog prostora (EGP), povrijedila načelo nediskriminacije kao temeljno načelo prava Unije. Također prvi put tumači članak 5. stavak 1. Osnovne uredbe o zaštitnim mjerama⁵³³ u pogledu Komisijine nadležnosti da pokrene ispitni postupak na vlastitu inicijativu.

Ocjena Općeg suda

Kad je riječ o dopuštenosti tužbe, Opći sud odbija prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija i koji se temelji na nepostojanju tužiteljeva pravnog interesa i njegove procesne legitimacije.

Kad je riječ o tužiteljevu pravnom interesu, Opći sud smatra da djelomično poništenje pobijane uredbe samo po sebi može imati pravne posljedice i može donijeti korist tužitelju. Naime, iz mehanizma uspostavljenog pobijanom uredbom, odnosno iz nalaganja carinske stope izvan kvote od 25 % u slučaju iscrpljivanja carinskih kvota, proizlazi da je pravni sustav primjenjiv na tužiteljevu djelatnost izvoza proizvoda u Uniju nepovoljniji od pravnog sustava koji se primjenjivao na tu djelatnost prije donošenja te uredbe.

⁵³⁰ Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/670 od 28. travnja 2016. o uvođenju prethodnog nadzora Unije uvoza određenih proizvoda od željeza ili čelika podrijetlom iz određenih trećih zemalja (SL 2016., L 115, str. 37.)

⁵³¹ Provedbena uredba Komisije (EU) 2019/159 do 31. siječnja 2019. o uvođenju konačnih zaštitnih mjera protiv uvoza određenih proizvoda od čelika (SL 2019., L 31, str. 27., u daljnjem tekstu: pobijana uredba)

⁵³² U ovom slučaju, pobijanom uredbom utvrđuje se specifična carinska kvota za pojedine zemlje koja se dodjeljuje zemljama koje imaju znatan interes za opskrbu te „preostala” carinska kvota za druge zemlje izvoznice u Uniju. Zemlje koje imaju znatan interes za opskrbu, kao što je Moldova, mogle su djelovati u okviru tih dvaju različitih sustava, s obzirom na to da su nadležna tijela bila dužna primijeniti dodatnu pristojbu po stopi od 25 % na uvoze iz tih zemalja ako su obje carinske kvote iscrpljene (u daljnjem tekstu: carinska stopa izvan kvote).

⁵³³ Uredba (EU) 2015/478 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz (SL 2015., L 83, str. 16.)

Kad je riječ o tužiteljevoj procesnoj legitimaciji, Opći sud ističe da se pobijana uredba izravno i osobno odnosi na njega. Kad je riječ o izravnom utjecaju, utvrđuje, kao prvo, da pobijana uredba proizvodi izravne učinke na tužiteljevu pravnu situaciju: naime, njome se utvrđuju pravni okvir i uvjeti u kojima je tužitelj ovlašten izvoziti u Uniju, u smislu obujma i cijene, s obzirom na to da njegovi proizvodi od sada podliježu sustavu kvota, a ne puštanju u slobodni promet u Uniji, kojim se ne nalaže ni dodjeljivanje količina ni Komisijino odobrenje. Kao drugo, nadležnim tijelima države članice pobijanom uredbom nije ostavljena nikakva diskrecijska ovlast u okviru provedbe zaštitnih mjera, s obzirom na to da su ta tijela dužna primijeniti carinsku stopu izvan kvote ako su carinske kvote iscrpljene. Kad je riječ o osobnom utjecaju, Opći sud smatra da postoji skup činjeničnih i pravnih sastavnih elemenata posebne situacije koja tužitelja izdvaja od svih ostalih gospodarskih subjekata i koja dokazuje osobni utjecaj pobijane uredbe na njega. Naime, može se smatrati da je tužitelj, kao prvo, dio zatvorenog kruga, kao drugo, da je njegov identitet moguće utvrditi u pobijanoj uredbi, kao treće, da je sudjelovao u ispitnom postupku za pripremu uvođenja zaštitnih mjera te, kao četvrto, da je bio jedini subjekt čiji su se poslovni podaci upotrijebili kako bi se utvrdile carinske kvote za Moldovu.

Kad je riječ o meritumu, Opći sud, kao prvo, odbija tužiteljev prigovor koji se temelji na povredi načela nediskriminacije zbog toga što Komisija nije isključila Republiku Moldovu iz primjene pobijane uredbe, kao što je to učinila s državama članicama EGP-a, iako se nalazila u usporedivoj situaciji u pogledu bliske integracije s tržištem Unije, podataka o ukupnom uvozu te niskog rizika od preusmjeravanja trgovine. U tom pogledu, objašnjava da usporedivost situacija treba ocijeniti s obzirom na kontekst odnosa između Unije i dotične treće države. Međutim, Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru i Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Moldove, s druge strane, razlikuju se po svojem opsegu, ciljevima i institucionalnim mehanizmima. Stoga se Komisiji ne može prigovoriti da je smatrala da situacija Moldove nije usporediva sa situacijom dotičnih država članica EGP-a.

Kao drugo, Opći sud odbija tužiteljev prigovor koji se temelji na povredi članka 5. stavka 1. Osnovne uredbe o zaštitnim mjerama⁵³⁴, zbog toga što je Komisija pokrenula ispitni postupak na vlastitu inicijativu, iako samo države članice mogu pokrenuti takav ispitni postupak na vlastitu inicijativu. U tom pogledu, smatra da tužiteljevo tumačenje navedene odredbe, prema kojem pokretanje ispitnog postupka ovisi o tome je li država članica pokrenula postupak pred Komisijom, osim što se čini nedosljednim s obzirom na druge odredbe pobijane uredbe, nije u skladu sa strukturom sustava predviđenog tom uredbom. Naime, s obzirom na to da se nijedna zaštitna mjera ne može uvesti a da se ne pokrene prethodni ispitni postupak, Komisijina ovlast da na vlastitu inicijativu uvede zaštitne mjere ako su ispunjeni materijalni uvjeti imala bi ograničene učinke⁵³⁵. Usto, to bi utjecalo na sam predmet mehanizma nadzora i lišilo bi ispitivanje podataka prikupljenih na temelju tog mehanizma njegova bitnog interesa, s obzirom na to da su ti podaci omogućili Komisiji da smatra da kretanje uvoza predmetnog proizvoda pokazuje potrebu za zaštitnim mjerama. Slijedom toga, Opći sud zaključuje da Komisija može djelovati na vlastitu inicijativu ako raspolaže dovoljnim dokazima da opravda svoje djelovanje i da se takva mogućnost priznaje u okviru pokretanja ispitnih postupaka iz članka 5. stavka 1. Osnovne uredbe o zaštitnim mjerama.

⁵³⁴ Članak 5. stavak 1. Osnovne uredbe o zaštitnim mjerama glasi kako slijedi: „[a]ko je Komisiji očigledno da postoje dostatni dokazi koji opravdavaju pokretanje ispitnog postupka, Komisija ispitni postupak pokreće u roku od mjesec dana od primitka informacije od države članice i objavljuje obavijest u *Službenom listu Europske unije* [...]”.

⁵³⁵ U skladu s člankom 15. stavkom 1. Osnovne uredbe o zaštitnim mjerama, kako bi zaštitila interese Unije, Komisija može, osobito na vlastitu inicijativu, uvesti takve mjere ako su ispunjeni materijalni uvjeti.



XI. Ekonomska i monetarna politika

1. Jedinstveni sanacijski mehanizam⁵³⁶

Presuda od 1. lipnja 2022., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB (T-481/17, [EU:T:2022:311](#))

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili mu prijeti propast – Usvajanje sanacijskog programa od strane SRB-a za Banco Popular Español – Tužba za poništenje – Akt koji se može pobijati – Dopuštenost – Pravo na saslušanje – Pravo vlasništva – Obveza obrazlaganja – Članci 18., 20. i 24. Uredbe (EU) br. 806/2014”

Presuda od 1. lipnja 2022., Del Valle Ruíz i dr./Komisija i SRB (T-510/17, [EU:T:2022:312](#))

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili mu prijeti propast – Usvajanje sanacijskog programa od strane SRB-a za Banco Popular Español – Pravo na saslušanje – Delegiranje ovlasti – Pravo vlasništva – Obveza obrazlaganja – Članci 18. i 20. i članak 21. stavak 1. Uredbe (EU) br. 806/2014”

Presuda od 1. lipnja 2022., Eleveité Invest Group i dr./Komisija i SRB (T-523/17, [EU:T:2022:313](#))

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili mu prijeti propast – Usvajanje sanacijskog programa od strane SRB-a za Banco Popular Español – Pravo na saslušanje – Obveza obrazlaganja – Članci 18. i 20. Uredbe (EU) br. 806/2014 – Izvanugovorna odgovornost”

Presuda od 1. lipnja 2022., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17, [EU:T:2022:314](#))

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili mu prijeti propast – Usvajanje sanacijskog programa od strane SRB-a za Banco Popular Español – Delegiranje ovlasti – Obveza obrazlaganja – Načelo dobre uprave – Članak 20. Uredbe (EU) br. 806/2014 – Pravo na saslušanje – Pravo vlasništva”

Presuda od 1. lipnja 2022., Aeris Invest/Komisija i SRB (T-628/17, [EU:T:2022:315](#))

⁵³⁶ Zajednički kratki prikaz za predmete: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB (T-481/17), Del Valle Ruíz i dr./Komisija i SRB (T-510/17), Eleveité Invest Group i dr./Komisija i SRB (T-523/17), Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisija (T-570/17) i Aeris Invest/Komisija i SRB (T-628/17).

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili mu prijeti propast – Usvajanje sanacijskog programa od strane SRB-a za Banco Popular Español – Delegiranje ovlasti – Pravo na saslušanje – Pravo vlasništva – Obveza obrazlaganja – Članci 14., 18., i 20. Uredbe (EU) br. 806/2014“

Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: Banco Popular) španjolska je kreditna institucija pod izravnim bonitetnim nadzorom Europske središnje banke (ESB). Jedinstveni sanacijski odbor (SRB) donio je 7. lipnja 2017., odluku o sanacijskom programu za Banco Popular⁵³⁷ (u daljnjem tekstu: sanacijski program). Istog dana, Europska komisija donijela je Odluku 2017/1246⁵³⁸, kojom je odobren taj sanacijski program.

Prije usvajanja sanacijskog programa, izvršena je procjena vrijednosti Banco Populara, što je uključivalo dva izvješća priložena sanacijskom programu, odnosno prvu procjenu vrijednosti (u daljnjem tekstu: procjena vrijednosti 1) od 5. lipnja 2017. koju je izradio SRB i drugu procjenu vrijednosti (u daljnjem tekstu: procjena vrijednosti 2), od 6. lipnja 2017., koju je izradio neovisni stručnjak. Cilj te procjene vrijednosti 2 bio je osobito procijeniti vrijednost imovine i obveza Banco Populara i pružiti elemente koji omogućuju donošenje odluke o dionicama i vlasničkim instrumentima koji se prenose i koji SRB-u omogućuju da utvrdi koji su komercijalni uvjeti za potrebe primjene instrumenta prodaje poslovanja. ESB je 6. lipnja 2017., nakon savjetovanja sa SRB-om, također izvršio procjenu o tome propada li Banco Popular odnosno prijeti li mu propast⁵³⁹, u okviru koje je smatrao, s obzirom na probleme s likvidnošću s kojima se Banco Popular suočavao, da on vjerojatno neće moći, u bliskoj budućnosti, platiti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospelosti⁵⁴⁰. Istoga dana, upravni odbor Banco Populara izvijestio je ESB da je zaključio kako instituciji prijeti propast.

SRB je u sanacijskom programu smatrao da je Banco Popular ispunjavao uvjete za donošenje sanacijske mjere⁵⁴¹, odnosno da propada ili da mu je prijetila propast, da nisu postojale druge mjere koje bi mogle spriječiti njegovu propast u razumnom roku i da je sanacijska mjera u obliku primjene instrumenta prodaje poslovanja⁵⁴² bila nužna u javnom interesu. SRB je iskoristio svoju ovlast umanjenja vrijednosti i konverzije instrumenata regulatornog kapitala Banco Populara⁵⁴³ te je naložio da se nove dionice koje su rezultat toga prenesu na Banco Santander po cijeni od jednog eura.

Tužbe su označene kao „ogledni postupci“ koji predstavljaju oko stotinu tužbi fizičkih i pravnih osoba koje su prije sanacije bili imatelji instrumenata kapitala Banco Populara. Tužbama se tražilo poništenje sanacijskog programa i/ili Odluke 2017/1246, kao i naknada štete.

⁵³⁷ Odluka SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice SRB-a od 7. lipnja 2017. o usvajanju sanacijskog programa za Banco Popular Español, SA

⁵³⁸ Odluka Komisije (EU) 2017/1246 od 7. lipnja 2017. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español S.A. (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.)

⁵³⁹ U skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe (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., u daljnjem tekstu: Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu). Članak 18. te uredbe odnosi se na sanacijski postupak.

⁵⁴⁰ U skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014

⁵⁴¹ U skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014

⁵⁴² U skladu s člankom 24. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 806/2014

⁵⁴³ U skladu s člankom 21. Uredbe br. 806/2014

Opći sud odbio je u svojim pet presuda donesenih u trećem proširenom vijeću u cijelosti tužbe tužitelja. Ovi predmeti prvi put pružaju mogućnost Općem sudu da odluči o zakonitosti odluke u vezi sa sanacijskim programom koji je usvojio SRB.

Ocjena Općeg suda

Na prvom mjestu, Opći sud naglašava da se protiv sanacijskog programa koji je SRB usvojio može podnijeti tužba a da se pritom ne zahtijeva da se tužba podnese i protiv odluke Komisije kojom se odobrava taj program, tako da nakon što ga odobri Komisija takav program proizvodi pravne učinke i predstavlja akt koji se može samostalno pobijati tužbom za poništenje.

Na drugom mjestu, s obzirom na opseg njegova nadzora, Opći sud smatra da, budući da se odluke koje SRB mora donijeti u okviru sanacijskog postupka temelje na vrlo složenim ekonomskim i tehničkim procjenama, on provodi ograničeni nadzor. Međutim, Opći sud smatra da, čak i u slučaju složenih procjena poput onih koje je SRB proveo u ovom slučaju, sudovi Unije moraju provjeriti ne samo materijalnu točnost dokaza na koje se poziva, njihovu pouzdanost i koherentnost, već trebaju provjeriti i čine li ti elementi sve relevantne podatke koje valja uzeti u obzir radi procjene složene situacije i mogu li oni poduprijeti zaključke koji se iz njih izvlače.

Na trećem mjestu, Opći sud ispituje argumente tužiteljâ s obzirom na Povelju Europske unije o temeljnim pravima.

Kao prvo, Opći sud utvrđuje da, iako se ne može isključiti mogućnost dioničara i vjerovnika subjekta na koje se odnosi sanacijska mjera da iskoriste pravo da budu saslušani u okviru sanacijskog postupka, na ostvarivanje tog prava mogu se primjenjivati ograničenja. U tom pogledu, Opći sud pojašnjava da je sanacijski postupak za Banco Popular imao cilj u općem interesu, odnosno cilj jamčenja stabilnosti financijskih tržišta, kojim se može opravdati ograničenje prava na saslušanje. Tako, u okviru sanacijskog postupka za Banco Popular, nepostojanje odredbe kojom se predviđa saslušanje dioničara i vjerovnika dotičnog subjekta i izostanak saslušanja tužitelja čine ograničenje prava na saslušanje koje je opravdano i nužno kako bi se postigao cilj u općem interesu i kojim se poštuje načelo proporcionalnosti. Naime, takva bi saslušanja ugrozila ciljeve zaštite stabilnosti financijskih tržišta i kontinuiteta temeljnih funkcija subjekta, kao i zahtjeve brzine i učinkovitosti sanacijskog postupka.

Kao drugo, kad je riječ o pravu vlasništva, Opći sud osobito podsjeća na to da je Banco Popular propadao odnosno da mu je prijetila propast i da nisu postojale alternativne mjere koje su mogle spriječiti tu situaciju. Stoga, odluka o umanjenju vrijednosti i konverziji instrumenata regulatornog kapitala Banco Populara u sanacijskom programu ne predstavlja prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se narušava sama bit prava vlasništva tužiteljâ, nego je treba smatrati opravdanim i razmjernim ograničenjem njihova prava vlasništva.

Kao treće, kad je riječ o pravu na pristup spisu, Opći sud naglašava da to što tijekom upravnog postupka koji je doveo do usvajanja sanacijskog programa, s jedne strane, SRB nije dostavio procjenu vrijednosti 2 i, s druge strane, SRB i Komisija nisu dostavili dokumente na koje su se oslonili ne predstavlja povredu navedenog prava. Naime, određene informacije koje je imao SRB, koje su sadržane u sanacijskom programu, u procjeni vrijednosti 2 i dokumentima na koje se on oslonio, obuhvaćene su profesionalnom tajnom te su povjerljive. Stoga, Opći sud smatra da nakon usvajanja sanacijskog programa tužitelji nemaju pravo na dostavu cjelokupnog spisa na koji se oslanjao SRB.

Na četvrtom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na prigovoru nezakonitosti jer se relevantnim odredbama Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu⁵⁴⁴ povređuju načela o delegiranju ovlasti, pri čemu je naglasio da je potrebno da institucija Unije, odnosno Komisija ili Vijeće, odobri sanacijski program u pogledu njegovih diskrecijskih aspekata kako bi on proizvodio pravne učinke. Zakonodavac Unije tako je jednoj instituciji povjerio pravnu i političku odgovornost za određivanje sanacijske politike Unije, čime je izbjegao „stvarno prenošenje odgovornosti”⁵⁴⁵ a da pritom nije prenio autonomnu ovlast na SRB.

Na petom mjestu, kad je riječ o procjenama vrijednosti 1 i 2, Opći sud navodi da se, s obzirom na hitnost situacije, SRB mogao osloniti na procjenu vrijednosti 2 kako bi usvojio sanacijski program. Naime, s obzirom na vremenska ograničenja i dostupne informacije, određene su nesigurnosti i približne procjene svojstvene svakoj privremenoj ocjeni a zadržke stručnjaka koji je proveo tu ocjenu ne mogu značiti da one nisu bile „pravedne, oprezne i realistične”⁵⁴⁶. Osim toga, napominje da je procjena vrijednosti 1, čiji je cilj bilo utvrditi propada li Banco Popular ili mu prijeti propast, kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti za pokretanje sanacijskog postupka ili umanjenja vrijednosti ili konverzije instrumenata regulatornog kapitala, postala zastarjela nakon procjene propasti ili vjerojatne propasti Banco Populara koju je ESB proveo 6. lipnja 2017.

Na šestom mjestu, Opći sud smatra da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da su uvjeti iz članka 18. stavka 1. Uredbe br. 806/2014 za donošenje sanacijske mjere bili ispunjeni.

Kao prvo, Opći sud utvrđuje da insolventnost subjekta nije uvjet utvrđenja propasti ili prijetnje propasti i, stoga, nije uvjet za usvajanje sanacijskog programa. Naime, činjenica da je subjekt solventan s obzirom na svoju bilancu ne znači da raspolaže s dovoljno gotovinskih sredstava, odnosno raspoloživih sredstava za podmirenje svojih dugova ili drugih dospjelih obveza. Stoga Opći sud presuđuje da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da je Banco Popular propadao odnosno da mu je prijetila propast. Napomenuo je, osim toga, da je sanacijski program valjano usvojen neovisno o razlozima koji su Banco Popular doveli do propasti ili prijetnje propasti.

Kao drugo, Opći sud smatra da tužitelji nisu dokazali postojanje mjera alternativnih sanaciji te da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da nije bilo razumno očekivati da bi druge mjere privatne prirode ili bonitetne mjere spriječile propast Banco Populara u razumnom roku.

Kao treće, Opći sud ističe da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da je sanacijska mjera bila nužna i proporcionalna s obzirom na cilj od javnog interesa kojem se težilo.

Na sedmom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se temelji na tome da Komisija nije ispitala sanacijski program prije nego li ga je usvojila, pri čemu je naglasio da Komisija imenuje predstavnika ovlaštenog za sudjelovanje na sastancima SRB-a, na izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama, u svojstvu stalnog promatrača te da njezin predstavnik ima pravo sudjelovati u raspravama i ima pristup svim dokumentima. Tako je Komisija, time što je sudjelovala na nekoliko sastanaka sa SRB-om, bila povezana s različitim fazama koje su prethodile usvajanju sanacijskog programa te je bila upoznata s preliminarnim nacrtima tog programa te je sudjelovala u njihovoj izradi.

⁵⁴⁴ Članci 18., 21., 22. i 24. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu

⁵⁴⁵ U smislu presude od 13. lipnja 1958., *Meroni/Visoka vlast* (C-9/56, [EU:C:1958:7](#))

⁵⁴⁶ Na temelju članka 20. stavka 1. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu

Na osmom mjestu, Opći sud odbija tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja Komisije. Naglašava da, kada Komisija odobrava sanacijski program u Odluci 2017/1246, ona se može ograničiti, kako bi opravdala njegovo usvajanje, na razloge suglasnosti sa sadržajem tog sanacijskog programa i na razloge koje je naveo SRB.

Na devetom mjestu, Opći sud odbacuje argumente o nepravilnosti postupka prodaje. Među ostalim potvrđuje zakonitost SRB-ove odluke da od nacionalnog sanacijskog tijela zatraži da kontaktira samo institucije koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje Banco Populara. To tijelo ima pravo posebno tražiti određene potencijalne kupce⁵⁴⁷.

Na desetom mjestu i naposljetku, u ovom slučaju, Opći sud isključuje izvanugovornu odgovornost SRB-a i Komisije. U tom pogledu navodi da tužitelji nisu dokazali nezakonito ponašanje SRB-a ili Komisije. Naime, nije dokazano nikakvo otkrivanje povjerljivih informacija o provedbi sanacijskog postupka nad Banco Popularom koje bi počinio SRB ili Komisija i, stoga nije bilo moguće utvrditi da su povrijedili načelo povjerljivosti ili obvezu čuvanja profesionalne tajne.

Nadalje, tužitelji nisu dokazali uzročnu vezu između nepravilnosti koje su počinili SRB i Komisija, pod pretpostavkom da su one utvrđene, i likvidnosnih poteškoća Banco Populara te stoga između njih i navedene štete.

2. Bonitetni nadzor kreditnih institucija

Presuda od 22. lipnja 2022., Anglo Austrian AAB i Belegging-Maatschappij „Far-East”/ESB (T-797/19, [EU:T:2022:389](#))

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor kreditnih institucija – Posebne nadzorne zadaće povjerene ESB-u – Odluka o oduzimanju odobrenja za rad kreditne institucije – Ozbiljna povreda nacionalnih odredbi o prenošenju Direktive 2005/60/EZ – Proporcionalnost – Povreda zakonodavstva o upravljanju kreditnim institucijama – Prava obrane – Očita pogreška u ocjeni – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu”

Österreichische Finanzmarktbbehörde (austrijsko tijelo za nadzor financijskih tržišta, u daljnjem tekstu: FMA) donio je od 2010. velik broj naloga i sankcija u odnosu na društvo AAB Bank, kreditnu instituciju sa sjedištem u Austriji. Na toj je osnovi FMA u 2019. podnio Europskoj središnjoj banci (ESB) nacrt odluke za oduzimanje odobrenja za rad društva AAB Bank za pristupanje djelatnostima kreditne institucije. Svojom odlukom⁵⁴⁸ ESB je oduzeo to odobrenje. U biti, on je smatrao da na temelju utvrđenja FMA-a koja su izvedena u okviru obavljanja njegove zadaće bonitetnog nadzora i odnose se na trajno i ponovljeno neuvažavanje zahtjeva glede suzbijanja pranja novca i financiranja terorizma kao i na unutarnje upravljanje od strane društva AAB Bank, ono nije bilo sposobno osigurati dobro upravljanje svojim rizicima.

⁵⁴⁷ U skladu s člankom 39. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 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.)

⁵⁴⁸ Odluka ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009 od 14. studenoga 2019.

Deveto prošireno vijeće Općeg suda odbija tužbu za poništenje odluke ESB-a. U svojoj presudi Opći sud prvi put odlučuje o oduzimanju odobrenja za rad kreditne institucije zbog ozbiljnih povreda zakonodavstva o suzbijanju pranja novca i financiranja terorizma i povrede pravila o upravljanju kreditnim institucijama.

Ocjena Općeg suda

Najprije, Opći sud utvrđuje da su u ovom slučaju bili ispunjeni kriteriji koji opravdavaju oduzimanje odobrenja za rad, a koji su predviđeni u Direktivi 2013/36⁵⁴⁹ i preneseni su u nacionalno pravo.

S jedne strane, Opći sud presuđuje da utvrđenjem prema kojem je društvo AAB Bank bilo proglašeno krivim za ozbiljne povrede nacionalnih odredbi za suzbijanje pranja novca i financiranje terorizma donesenih na temelju Direktive 2005/60^{550, 551}, ESB nije počinio nikakvu očitu pogrešku u ocjeni.

Opći sud uvodno napominje da je u okviru izvršavanja svoje nadležnosti u vezi s oduzimanjem odobrenja za rad kreditnih institucija ESB dužan primijeniti, među ostalim, nacionalne odredbe kojima je prenesena Direktiva 2013/36.

U ovom slučaju ističe da je, uzimajući u obzir osobito odluke FMA-a i presude austrijskih sudova, ESB smatrao da je AAB Bank povrijedio unazad više godina nacionalne odredbe kojima je prenesena Direktiva 2013/36. Naime, ono nije raspolagalo odgovarajućim postupkom upravljanja rizicima u svrhu sprečavanja pranja novca i proglašeno je krivim za ozbiljne, ponovljene i sustavne povrede nacionalnog zakonodavstva o suzbijanju pranja novca i financiranja terorizma.

Opći sud smatra da se, s obzirom na važnost suzbijanja pranja novca i financiranja terorizma, kreditna institucija može proglasiti krivom za ozbiljne povrede na temelju upravnih odluka koje je donijelo nadležno nacionalno tijelo, a koje su same po sebi dovoljne da opravdaju oduzimanje njezina odobrenja za rad. Činjenica da su povrede počinjene u prošlosti ili su ispravljene nema utjecaja na nastanak takve odgovornosti. Naime, relevantno nacionalno pravo ne određuje rok koji treba poštovati kako bi se u obzir uzele ranije odluke kojima je utvrđena odgovornost. Nije potrebno niti da ozbiljne povrede nisu prekinute ili da i dalje postoje u trenutku donošenja odluke o oduzimanju odobrenja za rad, tim više jer su u ovom slučaju povrede bile utvrđene samo nekoliko godina prije donošenja pobijane odluke. Glede stajališta društva AAB Bank prema kojem su povrede bile ispravljene i, slijedom toga, više nisu mogle opravdati oduzimanje odobrenja za rad, Opći sud pojašnjava da bi takav pristup doveo u pitanje cilj zaštite europskog bankovnog sustava jer bi on kreditnim institucijama koje su počinile ozbiljne povrede omogućio da nastave svoje djelatnosti sve dok nadležna tijela ponovno ne dokažu da su počinile nove povrede. Usto, kreditna institucija proglašena krivom za ozbiljne povrede na temelju odluke koja je postala konačna ne može se pozivati na moguću zastaru takvih povreda.

Opći sud odbija i argumente društva AAB Bank kojima se nastoji osporiti ozbiljnost utvrđenih povreda.

⁵⁴⁹ Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.)

⁵⁵⁰ Direktiva 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (SL 2005., L 309, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 116.)

⁵⁵¹ Kriterij koji dovodi do oduzimanja odobrenja za rad naveden u članku 67. stavku 1. točki (o) Direktive 2013/36.

U tom pogledu on naglašava, osobito, da se ozbiljnost povreda ne može osporavati u stadiju upravnog postupka pred ESB-om jer su u odlukama koje prethode prijedlogu FMA-a za oduzimanje odobrenja za rad i postale su konačne na datum pobijane odluke nadležna tijela smatrala društvo AAB Bank krivim za navedene povrede. Usto, s obzirom na cilj da se osigura zaštita europskog bankovnog tržišta, ESB-u se ne može predbaciti da je smatrao da se sustavne, ozbiljne i trajne povrede nacionalnog zakonodavstva o suzbijanju pranja novca i financiranja terorizma moraju kvalificirati kao ozbiljne povrede koje opravdavaju oduzimanje odobrenja za rad.

S druge strane, Opći sud potvrđuje stajalište ESB-a prema kojem društvo AAB Bank nije uspostavilo sustave upravljanja koje zahtijevaju nadležna tijela u skladu s nacionalnim odredbama kojima je prenesena Direktiva 2013/36⁵⁵². U tom kontekstu odbija argumente društva AAB Bank prema kojima na datum pobijane odluke ono nije počinilo povrede zakonodavstva o sustavima upravljanja. Ističe da tumačenje prema kojem prošle povrede ili povrede koje su ublažene ne mogu opravdati oduzimanje odobrenja za rad ne proizlazi ni iz Direktive 2013/36 ni iz relevantnog nacionalnog prava.

Potom Opći sud zaključuje da ESB nije počinio nikakvu pogrešku time što je odbio suspendirati primjenu pobijane odluke. Osobito napominje da ESB-ovo odbijanje da suspendira trenutnu primjenu te odluke nije spriječilo društvo AAB Bank da podnese tužbu za poništenje i zahtjev za određivanje privremenih mjera. Usto, predsjednik Općeg suda odredio je suspenziju primjene pobijane odluke šest dana nakon njezina donošenja dok se ne odluči o zahtjevu za određivanje privremenih mjera. Stoga se nije mogla utvrditi nikakva povreda prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

Opći sud potom presuđuje da je prilikom donošenja pobijane odluke osigurano poštovanje prava obrane društva AAB Bank. U tom kontekstu pojašnjava da je društvo AAB Bank bilo pravilno saslušano prilikom donošenja pobijane odluke. Naime, tom je društvu bilo omogućeno da podnese svoje primjedbe o nacrtu te odluke. S druge strane, ESB nije bio dužan dostaviti društvu AAB Bank nacrt odluke FMA-a i time mu omogućiti da iznese stajalište o njemu.

Usto, Opći sud utvrđuje da u ovom slučaju ESB nije propustio pažljivo i nepristrano odrediti, ispitati i ocijeniti sve materijalne elemente relevantne za oduzimanje odobrenja za rad. Konkretno, ESB je valjano izjavio nakon vlastite ocjene da se slaže s utvrđenjima FMA-a o počinjenju povreda od strane društva AAB Bank koje je potvrđeno upravnim odlukama FMA-a i odlukama nacionalnih sudova. Na temelju vlastite ocjene ESB je kvalificirao predmetne činjenice na način da dokazuju da je društvo AAB Bank bilo proglašeno krivim za ozbiljnu povredu nacionalnog zakonodavstva o suzbijanju pranja novca i financiranja terorizma. Isto tako, on nije samo preuzeo utvrđenja do kojih je došao FMA glede okolnosti da društvo AAB Bank nije uspostavilo nužne sustave upravljanja. Naprotiv, ESB se oslonio na vlastitu ocjenu poštovanja nacionalnih odredbi relevantnih u tom pogledu.

Naposljetku, Opći sud odbija tužbeni razlog društva AAB Bank prema kojem je pobijana odluka uništila ekonomsku vrijednost dionica koje je dioničar društva AAB Bank držao u njegovu kapitalu te je ugrozila bit prava vlasništva tog dioničara. Naime, društvo AAB Bank nije nositelj tog prava vlasništva pa se ne može pozivati na njega u potporu svojoj tužbi za poništenje.

Presuda od 7. prosinca 2022., PNB Banka/ESB (T-275/19,[EU:T:2022:781](#))

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – ESB-ove ovlasti – Istražne ovlasti – Nadzori na licu mjesta – Članak 12. Uredbe (EU) br. 1024/2013 – ESB-ova odluka de

⁵⁵² Kriterij koji dovodi do oduzimanja odobrenja za rad naveden u članku 67. stavku 1. točki (d) Direktive 2013/36.

Tužitelj, PNB Banka AS, kreditna je institucija osnovana u skladu s latvijskim pravom, koja se do 1. ožujka 2019. smatrala „manje značajnom” kreditnom institucijom⁵⁵³ te je stoga u odnosu na nju izravan bonitetni nadzor provodio Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, Latvija, u daljnjem tekstu: FKTK). Ta je kreditna institucija 2017. bila razvrstana kao „manje značajna institucija u krizi”, što je značilo da je u odnosu na nju poseban nadzor provodila skupina za upravljanje krizama sastavljena od FKTK-a i Europske središnje banke (ESB). FKMK je 21. prosinca 2018. zatražio od ESB-a da preuzme izravan bonitetni nadzor tužitelja. Na temelju nacрта odluke koji je odobrio ESB-ov Nadzorni odbor, ESB-ovo je Upravno vijeće donijelo je 21. siječnja 2019., s obzirom na to da nije imalo prigovora, odluku o provedbi nadzora na licu mjesta u tužiteljevim prostorijama (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Opći sud, kojem je podnesena tužba za poništenje te odluke, odlučuje o nekoliko novih pitanja. Najprije potvrđuje svoju ovlast da odluči o tužbi bez provođenja usmenog dijela postupka kad zahtjev za raspravu nije obrazložen. Zatim ispituje mogućnost pobijanja ESB-ove odluke o nadzoru na licu mjesta. Osim toga, analizira tužbene razloge koji se odnose na formalnu zakonitost pobijane odluke (ESB-ova nadležnost i tužiteljevo pravo na saslušanje). Naposljetku razmatra meritorna pitanja koja se odnose, s jedne strane, na odnos provjere dokumentacije i provjere na licu mjesta te, s druge strane, na nadležnost samog ESB-a za provođenje istrage o djelima korupcije. Opći sud odbija tužbu u cijelosti.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odlučuje da iz primjenjivih postupovnih pravila proizlazi da, u slučaju nepostojanja zahtjeva za raspravu ili u slučaju neobrazloženog zahtjeva, Opći sud može odlučiti o tužbi bez provođenja usmenog dijela postupka ako smatra da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen. Tako u ovom slučaju utvrđuje da se u zahtjevu za održavanje rasprave koji je podnio tužitelj ne navodi nijedan razlog zbog kojeg želi da ga se sasluša te, nakon što je ocijenio da je predmet dovoljno razjašnjen, određuje da će odlučiti o tužbi bez provođenja usmenog dijela postupka.

Kao drugo, Opći sud presuđuje da odluka o nadzoru na licu mjesta koju donosi ESB-ovo Upravno vijeće, kao što je pobijana odluka, predstavlja akt koji se može pobijati pred sudom Unije. Naime, smatra da ona može utjecati na interese pravne osobe kojoj se dostavlja time što znatno mijenja njegovu pravnu situaciju. Ističe, među ostalim, da se zakonodavnim i regulatornim okvirom, time što se njime predviđa da ESB treba provesti nadzore u pogledu pravnih osoba i konkretno kreditnih institucija na temelju odluke kojom se utvrđuje predmet i svrha tog nadzora te koju treba dostaviti dotičnoj osobi, aktu kojim se odlučuje o tom nadzoru dodjeljuju obvezujući pravni učinci u pogledu tog nadzora.

Kao treće, kad je riječ o tužbenim razlozima koji se odnose na formalnu zakonitost pobijane odluke, s jedne strane, Opći sud odlučuje da je ESB u odnosu na „manje značajnu” kreditnu instituciju nadležan izvršavati istražne ovlasti kojima raspolaže⁵⁵⁴, osobito ovlast provođenja nadzora na licu mjesta.

⁵⁵³ Na temelju članka 6. stavka 4. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63., u daljnjem tekstu: Uredba o SSM-u)

⁵⁵⁴ Na temelju članaka 10. do 13. Uredbe o SSM-u

Naime, podsjeća na to da ESB raspolaže isključivom nadležnosti za izvršenje zadaća bonitetnog nadzora koje su mu dodijeljene⁵⁵⁵ u odnosu na sve kreditne institucije, neovisno o tome jesu li one „značajne” ili „manje značajne”, te smatra da, iako nacionalna tijela pomažu ESB-u tako da izvršavaju, decentralizirano i pod njegovim nadzorom, navedene zadaće, ta pomoć ne utječe na ESB-ovu nadležnost za izvršavanje svojih istražnih ovlasti u bilo kojem trenutku.

S druge strane, Opći sud smatra da iz relevantnih propisa⁵⁵⁶, u skladu s prirodom istražne mjere čiji je jedini cilj prikupljanje informacija, proizlazi da se na ESB-ovu odluku da u okviru izvršavanja svojih istražnih ovlasti provede nadzor na licu mjesta u kreditnoj instituciji ne primjenjuje pravo predmetnog subjekta na saslušanje prije donošenja te odluke. Nakon te odluke i prije eventualnog donošenja odluke na temelju, među ostalim, svojih posebnih nadzornih ovlasti⁵⁵⁷, ESB je dužan dotičnim osobama pružiti mogućnost saslušanja.

Kao četvrto, kad je riječ o tužbenim razlozima koji se odnose na osnovanost pobijane odluke, Opći sud zaključuje da se u pogledu kreditnih institucija provodi „kontinuirani” bonitetni nadzor, koji se temelji na kombinaciji provjera dokumentacije koje se provode na temelju informacija koje se redovito dostavljaju nadležnim tijelima i provjera na licu mjesta koje omogućuju provjeru dostavljenih informacija. Provjere dokumentacije u načelu ne mogu zamijeniti nadzore na licu mjesta koji, među ostalim, omogućuju nadležnom tijelu da neovisno provjeri informacije koje su dostavile te institucije. Pojašnjava da, za razliku od određenih pregleda koje Europska komisija provodi radi provedbe pravila tržišnog natjecanja, čiji je cilj utvrditi povrede, cilj nadzora na licu mjesta koje provodi ESB jest provjeriti, u okviru kontinuiranog nadzora koji je kombinacija provjera dokumentacije i provjera na licu mjesta, osiguravaju li kreditne institucije dobro upravljanje i pokrivanje svojih rizika i jesu li pružene informacije pouzdane, tako da provedba tih nadzora ne ovisi o postojanju sumnje na povredu.

Osim toga, Opći sud odlučuje da sam ESB nije nadležan za provođenje istrage o prijavljenim djelima korupcije, nego da u tom pogledu surađuje s nacionalnim nadležnim tijelima.

Presuda od 7. prosinca 2022., PNB Banka/ESB (T-301/19, [EU:T:2022:774](#))

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Članak 6. stavak 5. točka (b) Uredbe (EU) br. 1024/2013 – Nužnost izravnog nadzora ESB-a nad manje značajnom kreditnom institucijom – Zahtjev nacionalnog nadležnog tijela – Članak 68. stavak 5. Uredbe (EU) br. 468/2014 – ESB-ova odluka kojom se PNB Banka razvrstava kao značajan subjekt u pogledu kojeg se provodi izravan bonitetni nadzor – Obveza obrazlaganja – Proporcionalnost – Prava obrane – Uvid u upravni spis – Izvješće predviđeno člankom 68. stavkom 3. Uredbe br. 468/2014 – Članak 106. Poslovnika – Neobrazloženi zahtjev za raspravu”

U okviru odobrenja za rad kreditne institucije PNB Banka kako je prethodno opisano⁵⁵⁸, glavni tajnik Upravnog vijeća ESB-a dostavio je tužitelju 1. ožujka 2019. ESB-ovu odluku da se ta kreditna institucija

⁵⁵⁵ Na temelju članka 4. stavka 1. Uredbe o SSM-u

⁵⁵⁶ Konkretno, članak 31. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinственог nadzornog mehanizma između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u) (SL 2014., L 141, str. 1.)

⁵⁵⁷ Na temelju poglavlja III. odjeljka 2. Uredbe o SSM-u

⁵⁵⁸ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora vidjeti presudu od 7. prosinca 2022., **PNB Banka/ESB** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)), prikazanu u istom dijelu na str. 241.

razvrsta kao „značajni” subjekt u pogledu kojeg ESB provodi izravan bonitetni nadzor⁵⁵⁹ (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Opći sud, kojem je podnesena tužba za poništenje te odluke, i u ovom slučaju odlučuje o nekoliko novih pitanja. Najprije utvrđuje predmet i uvjete donošenja ESB-ove odluke da sam provodi izravan bonitetni nadzor u odnosu na manje značajnu kreditnu instituciju radi osiguranja dosljedne primjene visokih standarda nadzora. Zatim ispituje pravo na uvid u spis u okviru postupka bonitetnog nadzora. Naposljetku pojašnjava predmet izvješća koje se prilaže zahtjevu nacionalnog nadležnog tijela upućenom ESB-u kako bi on mogao odlučiti o provođenju izravnog bonitetnog nadzora. Opći sud odbija tužbu u cijelosti.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odlučuje da, ako ESB odluči da će sam provoditi izravan bonitetni nadzor u odnosu na manje značajnu kreditnu instituciju, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom⁵⁶⁰, radi osiguranja dosljedne primjene visokih standarda nadzora, ESB treba donijeti odluku kojom se ta institucija razvrstava kao značajan subjekt.

Pojašnjava da se odluka o razvrstavanju subjekta kao značajnog, ako ESB odluči sam provoditi izravan bonitetni nadzor u odnosu na taj subjekt, odnosi samo na određivanje nadležnog tijela te se njome ne izmjenjuju ni bonitetna pravila koja se primjenjuju na navedenu instituciju ni nadzorne ovlasti koje u odnosu na nju ima nadležno tijelo u svrhu nadzornih zadaća povjerenih ESB-u u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM).

Dodaje da se provedba normativnih odredbi⁵⁶¹ na temelju kojih se donosi ta odluka ne uvjetuje postojanjem iznimnih okolnosti.

Kao drugo, kad je riječ o pravu zainteresirane stranke na uvid u spis u okviru postupka bonitetnog nadzora, Opći sud odlučuje da navedena strana za taj uvid treba podnijeti zahtjev. Naime, ako su subjektu o kojem je riječ priopćene informacije koje su dovoljno precizne i omogućuju joj da učinkovito iznese svoje stajalište o predviđenoj mjeri, načelo poštovanja pravâ obrane ne podrazumijeva obvezu da ESB samoinicijativno omogući pristup dokumentima iz spisa.

Kao treće, kad je riječ o predmetu izvješća⁵⁶² koje se prilaže zahtjevu nacionalnog nadležnog tijela upućenom ESB-u kako bi on odlučio o provođenju izravnog bonitetnog nadzora radi osiguranja dosljedne primjene visokih standarda nadzora, Opći sud naglašava da je osobito cilj tog izvješća, neovisno o tome što je ono obvezno, osigurati nesmetan prijenos informacija između nacionalnog nadležnog tijela i ESB-a. Konkretnije, to izvješće omogućuje ESB-u da procijeni zahtjev za preuzimanje bonitetnog nadzora koji je podnijelo nacionalno nadležno tijelo i, ako ESB prihvati taj zahtjev, pridonosi osiguravanju nesmetanog prijenosa nadležnosti povezanih s tim nadzorom. Stoga to izvješće nije postupovno jamstvo namijenjeno zaštiti interesa predmetne kreditne institucije ni, *a fortiori*, bitan postupovni zahtjev u smislu članka 263. UFEU-a.

⁵⁵⁹ Na temelju članka 6. stavka 5. točke (b) Uredbe o SSM-u i dijela IV. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u) (SL 2014., L 141, str. 1.)

⁵⁶⁰ Na temelju članka 6. stavka 5. točke (b) Uredbe o SSM-u i članka 68. stavka 5. Okvirne uredbe o SSM-u

⁵⁶¹ Odnosno članka 6. stavka 5. točke (b) Uredbe o SSM-u

⁵⁶² U smislu članka 68. stavka 3. Okvirne uredbe o SSM-u

Presuda od 7. prosinca 2022., PNB Banka i dr./ESB, T-330/19, [EU:T:2022:775](#))

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Članak 22. Direktive 2013/36/EU – ESB-ovo protivljenje stjecanju kvalificiranih udjela u kreditnoj instituciji – Početak razdoblja procjene – ESB-ovo sudjelovanje u početnoj fazi postupka – Kriteriji financijske stabilnosti predloženog stjecatelja i usklađenosti s bonitetnim zahtjevima – Postojanje opravdanih razloga za protivljenje stjecanju na temelju samo jednog ili više kriterija procjene – Članak 106. Poslovnika – Neobrazloženi zahtjev za raspravu”

Kad je riječ i dalje o prethodno opisanoj kreditnoj instituciji PNB Banka⁵⁶³, tužitelj je 1. listopada 2018. obavijestio FKTK o svojoj namjeri da izravno stekne kvalificirani udio u drugoj latvijskoj kreditnoj instituciji (u daljnjem tekstu: transakcija stjecanja). FKTK je 1. ožujka 2019. Europskoj središnjoj banci (ESB) podnio prijedlog odluke⁵⁶⁴ o protivljenju predloženom stjecanju. Odlukom dostavljenom 21. ožujka 2019. ESB se usprotivio transakciji stjecanja jer nije bio ispunjen ni kriterij financijske sigurnosti predloženog stjecatelja ni kriterij usklađenosti s bonitetnim zahtjevima (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Opći sud, kojem je podnesena tužba za poništenje te odluke, i u ovom slučaju odlučuje o nekoliko novih pitanja. Najprije ispituje ESB-ovo pravo da sudjeluje u postupku odobrenja za stjecanje kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji od početka tog postupka. Zatim pojašnjava uvjete u kojima se ESB može protiviti transakciji stjecanja na temelju kriterija financijske sigurnosti predloženog stjecatelja. Naposljetku određuje uvjete u kojima se nadležno tijelo može protiviti stjecanju kreditne institucije. Opći sud odbija tužbu u cijelosti.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud odlučuje da, uzimajući u obzir poseban mehanizam suradnje koji je zakonodavac Unije namjeravao uspostaviti između ESB-a i nacionalnog nadležnog tijela za ispitivanje zahtjeva za izdavanje odobrenja prije svakog stjecanja ili povećanja kvalificiranih udjela u kreditnim institucijama, ESB može sudjelovati u postupku prije nego što mu potonje tijelo dostavi prijedlog odluke⁵⁶⁵, i to čak od početka postupka.

Naime, podsjeća na to da, kad se zakonodavac odluči za upravni postupak koji predviđa da nacionalna tijela donose pripremne akte za donošenje konačne odluke institucije Unije koja proizvodi pravne učinke i koja može imati nepovoljne učinke, on između te institucije i tih nacionalnih tijela namjerava uspostaviti poseban mehanizam koji se temelji na isključivoj nadležnosti institucije Unije za donošenje odluka. Međutim, na temelju primjenjivog zakonodavstva⁵⁶⁶, ESB je isključivo nadležan za odlučivanje o odobrenju predloženog stjecanja na kraju predmetnog postupka. Opći sud dodaje da se, u okviru

⁵⁶³ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora vidjeti presude od 7. prosinca 2022., **PNB Banka/ESB** (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) i **PNB Banka/ESB** (T-301/19, [EU:T:2022:774](#)), prikazane u istom dijelu na str. **241. i 243.**

⁵⁶⁴ U smislu članka 15. stavka 2. Uredbe o SSM-u

⁵⁶⁵ Predviđen člankom 15. stavkom 2. Uredbe o SSM-u

⁵⁶⁶ Na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Uredbe o SSM-u, u vezi s člankom 15. stavkom 3. iste uredbe te člankom 87. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u) (SL 2014., L 141, str. 1.)

odnosa na koje se primjenjuje načelo lojalne suradnje⁵⁶⁷, uloga nacionalnih tijela sastoji od registracije zahtjeva za odobrenje i pružanja pomoći ESB-u, isključivom nositelju ovlasti donošenja odluka, osobito dostavljanjem ESB-u svih informacija koje su mu potrebne za izvršavanje zadaća, ispitivanjem navedenih zahtjeva i dostavljanjem ESB-u prijedloga odluke, kojim ESB nije vezan i u pogledu kojeg, uostalom, pravom Unije nije predviđeno da se o njemu obavješćuje podnositelj zahtjeva.

Kao drugo, kad je riječ o uvjetima u kojima se ESB na temelju kriterija financijske sigurnosti predloženog stjecatelja može protiviti transakciji stjecanja, Opći sud odlučuje da, s obzirom na propise koji su na snazi⁵⁶⁸, ESB u tu svrhu nije dužan, s jedne strane, dokazati da postoji znatan negativni učinak predloženog stjecanja u usporedbi sa situacijom u kojoj to stjecanje nije provedeno ni, s druge strane, provesti hipotetsku analizu situacije u kojoj nije došlo do tog stjecanja.

U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da se, naprotiv, relevantnim propisima financijska sigurnost predloženog stjecatelja definira kao njegova sposobnost da financira predloženo stjecanje i u predvidivoj budućnosti zadrži vlastitu čvrstu financijsku strukturu i čvrstu financijsku strukturu ciljanog subjekta, a pritom se ne upućuje na razlog za protivljenje koji se temelji na znatnom negativnom učinku predloženog stjecanja niti se zahtijeva analiza situacije u kojoj nije došlo do tog stjecanja.

Kao treće, Opći sud odlučuje da se nadležno tijelo može protiviti stjecanju kreditne institucije a da u svojoj odluci ne treba ispitati sve kriterije procjene koji se navode u Direktivi 2013/36⁵⁶⁹. Naime, ističe da je, u skladu s ciljem osiguravanja dobrog i razboritog upravljanja kreditnom institucijom u kojoj je predloženo stjecanje, koji se predviđa tom direktivom, dovoljno da za to postoje opravdani razlozi na temelju jednog ili više navedenih kriterija.

⁵⁶⁷ Na temelju članka 6. stavka 2. Uredbe o SSM-u

⁵⁶⁸ Članak 23. stavci 1. i 2. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.) i Zajedničke smjernice Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA), Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) za bonitetnu procjenu stjecanja i povećanja kvalificiranih udjela u financijskom sektoru, objavljene 20. prosinca 2016. (JC/GL/2016/01)

⁵⁶⁹ Kriteriji iz članka 23. Direktive 2013/36

XII. Javna nabava koju provode Unijine institucije

Presuda od 26. siječnja 2022., Leonardo/Frontex, (T-849/19, [EU:T:2022:28](#))

„Ugovori o javnoj nabavi usluga – Postupak javne nabave – Usluge zračnog nadzora – Tužba za poništenje – Nepostojanje pravnog interesa – Nedopuštenost – Izvanugovorna odgovornost”

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) pokrenula je 18. listopada 2019., pozivom na nadmetanje⁵⁷⁰ postupak javne nabave⁵⁷¹ (u daljnjem tekstu: pobijani poziv na nadmetanje) radi nabave usluga zračnog nadzora pomorskog područja posredstvom europskog sustava letjelica na daljinsko upravljanje duge izdržljivosti za srednju nadmorsku visinu.

Tužitelj, društvo Leonardo SpA, koje posluje u sektoru zrakoplovstva i istraživanja svemira, nije sudjelovao u postupku javne nabave koji je pokrenut pobijanim pozivom na nadmetanje.

Odbor za evaluaciju ponuda podnio je 31. svibnja 2020. izvješće o evaluaciji nadležnom dužnosniku za ovjeravanje, koji je potom odobrio izvješće o evaluaciji ponuda i potpisao odluku o dodjeli ugovora (u daljnjem tekstu: pobijana odluka o dodjeli).

Tužitelj je potom Općem sudu podnio, s jedne strane, zahtjev za poništenje pobijanog poziva na nadmetanje i njegovih priloga⁵⁷² kao i pobijane odluke o dodjeli te, s druge strane, zahtjev za naknadu štete koju je pretrpio zbog nezakonitosti predmetnog postupka javne nabave⁵⁷³.

Svojom presudom koju je donijelo prošireno vijeće, Opći sud odbija tužiteljevu tužbu u cijelosti. Glavna posebnost tog predmeta proizlazi iz činjenice da je tužba za poništenje podnesena protiv poziva na nadmetanje i njegovih priloga te da ju je podnio poduzetnik koji nije sudjelovao u postupku javne nabave organiziranom tim pozivom. Pitanje je li takva tužba dopuštena javlja se prvi put.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći sud ispituje dopuštenost zahtjeva za poništenje pobijanih akata te ističe da se, s obzirom na tužiteljevu tvrdnju da nije sudjelovao u predmetnom postupku javne nabave jer su ga odredbe dokumentacije za nadmetanje spriječile u podnošenju ponude, postavlja pitanje ima li on u takvim okolnostima pravni interes u smislu članka 263. UFEU-a u pogledu navedenog postupka javne nabave. U tom kontekstu, Opći sud podsjeća na stajalište Suda u tom pogledu iz presude u prethodnom postupku, prema kojem se, s obzirom na to da pravo na podnošenje tužbe tek iznimno može biti priznato gospodarskom subjektu koji nije podnio ponudu, ne može smatrati pretjeranim od njega zahtijevati da dokaže da odredbe poziva na nadmetanje onemogućuju samo podnošenje ponude⁵⁷⁴. Iako je ta presuda donesena povodom prethodnog pitanja o tumačenju odredbi Direktive

⁵⁷⁰ Poziv na nadmetanje objavljen u Dodatku *Službenom listu Europske unije* (SL 2019/S 0202 490010)

⁵⁷¹ Postupak javne nabave FRONTEX/OP/888/2019/JL/CG naslovljen „Sustav letjelica na daljinsko upravljanje (RPAS) za dugoročni zračni nadzor pomorskih područja na srednjim visinama”

⁵⁷² Članak 263. UFEU-a

⁵⁷³ Članak 268. UFEU-a

⁵⁷⁴ Presuda od 28. studenoga 2018., *Amt Azienda Trasporti e Mobilità i dr.* (C-328/17, [EU:C:2018:958](#), t. 53.). Ta je presuda donesena kao odgovor na prethodno pitanje koje se odnosi na tumačenje članka 1. stavka 3. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje

89/665⁵⁷⁵, koja obvezuje samo države članice, Opći sud smatra da se rješenje koje ona utvrđuje može *mutatis mutandis* primijeniti na slučaj poput onoga o kojem je ovdje riječ, u kojem tužitelj tvrdi da je bio spriječen u podnošenju ponude zbog tehničkih specifikacija dokumentacije postupka javne nabave koji je pokrenula agencija Europske unije, pri čemu on osporava te tehničke specifikacije. Stoga prema mišljenju Općeg suda valja utvrditi je li tužitelj dokazao da je bio spriječen u podnošenju ponude i ima li on, slijedom toga, pravni interes.

U tom pogledu, kao prvo, kad je riječ o predmetnom postupku javne nabave, Opći sud podsjeća na to da mu je u ovom slučaju prethodio postupak javne nabave FRONTEX/OP/800/2017/JL, pokrenut 2017., a koji se odnosio na provođenje ispitivanja dviju vrsta sustava letjelica na daljinsko upravljanje (RPAS). Taj je ugovor bio podijeljen u dvije grupe, a tužitelj je dobio ugovor za drugu grupu. Nakon što su ti ugovori izvršeni, Frontex je proveo detaljna ocjenjivanja i na temelju tih izvješća o ocjeni definirao zahtjeve iz pobijanog poziva na nadmetanje i njegovih priloga, pitanja i odgovora te zapisnika s informativnog sastanka, koji su navedeni u tužbi, među kojima se nalaze oni zahtjevi koje tužitelj smatra diskriminatornima. Definicija tih zahtjeva bila je stoga, prema mišljenju Općeg suda, oblikovana nakon postupka provedenog u etapama i obilježenog povratnim iskustvom koje je Frontexu omogućilo da detaljno i pažljivo ocijeni njihovu potrebu.

Kao drugo, kad je riječ o tužiteljevoj tvrdnji prema kojoj „pravila postupka javne nabave sadržavaju *contra legem* i neopravdane odredbe koje s tehničkog stajališta potencijalne konkurente izlažu neostvarivim zahtjevima“, Opći sud utvrđuje da su ponude podnijela tri poduzetnika, a da su barem dva od njih ispunjavala sve tehničke specifikacije, s obzirom na to da im je dodijeljen ugovor.

Kao treće, kad je riječ o postupanju prema tužitelju u usporedbi s ostalim kandidatima, Opći sud smatra da on nije dokazao ni da su tehničke specifikacije na njega bile primijenjene drukčije nego na njih ni, općenitije, da se prema njemu postupalo drukčije, iako se nalazio u sličnoj situaciji kao i potonji kandidati.

Kao četvrto, kad je riječ o tužiteljevoj tvrdnji prema kojoj je njegovo sudjelovanje bilo „onemogućeno“ ili da je bilo podređeno „prekomjernim gospodarskim troškovima do te mjere da je bilo dovedeno u pitanje podnošenje konkurentne ponude“, Opći sud utvrđuje da takav argument ne može dokazati nikakvu diskriminaciju prema tužitelju.

U tim okolnostima Opći sud utvrđuje da tužitelj nije dokazao da su zahtjevi predmetnog poziva na nadmetanje prema njemu mogli biti diskriminatorni. Stoga tužitelj nije dokazao da je bio spriječen u

ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.).

⁵⁷⁵ Puni naziv i podaci o Direktivi 89/665 navedeni su u bilješci 570.

podnošenju ponude niti svoj interes za zahtijevanje poništenja pobijanih akata. Slijedom toga, Opći sud odbacuje kao nedopušten zahtjev za poništenje tih akata, a slijedom toga i onaj podnesen protiv odluke o dodjeli, a da pritom nije potrebno odlučiti o zahtjevima koji se odnose na postojanje akta koji se može pobijati i na tužiteljevu aktivnu procesnu legitimaciju, ni o svrsishodnosti zahtijevanih mjera izvođenja dokaza.

Kao drugo, Opći sud ispituje zahtjev za naknadu štete i podsjeća na to da u pogledu uvjeta koji se odnosi na stvarnost štete odgovornost Unije može postojati samo ako je tužitelj uistinu pretrpio „stvarnu i izvjesnu” štetu. Slijedom toga, na tužitelju je da pruži dokaze sudu Unije radi utvrđivanja postojanja i opsega takve štete. U ovom slučaju Opći sud utvrđuje da tužitelj samo zahtijeva naknadu cjelokupne pretrpljene štete i štete koja će nastati, a koja proizlazi iz nezakovitosti predmetnog postupka javne nabave a da pritom ne podnosi dokaze kako bi dokazao postojanje i opseg te štete. Iz toga slijedi da nije ispunjen uvjet za izvanugovornu odgovornost Unije, koji se odnosi na stvarnost štete⁵⁷⁶.

U tim okolnostima, Opći sud presuđuje da tužiteljev zahtjev za naknadu štete valja odbiti i da, slijedom toga, njegovu tužbu treba odbiti u cijelosti.

⁵⁷⁶ Na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a

XIII. Proračun i bespovratna sredstva Unije

Presuda od 29. lipnja 2022., LA International Cooperation/Komisija (T-609/20, [EU:T:2022:407](#))

„Instrument pretpristupne pomoći – OLAF-ova istraga – Komisijina odluka o administrativnoj sankciji – Isključenje iz postupaka javne nabave i dodjele subvencija koje se financiraju iz općeg proračuna Unije na razdoblje od četiri godine – Upis u bazu podataka sustava ranog otkrivanja i isključenja – Financijska uredba – Neograničena nadležnost – Proporcionalnost sankcije”

Europska unija, na temelju Uredbe br. 1085/2006⁵⁷⁷, podupire zemlje na koje se odnosi pretpristupna pomoć, među kojima je i Republika Sjeverna Makedonija, kako bi se one postupno uskladile s njezinim standardima i politikama. U okviru dvaju nacionalnih programa u korist te zemlje, dva su ugovora, sklopljena 2013. i 2015., dodijeljena tužitelju, društvu LA International Cooperation Srl.

Nakon istrage i konačnog izvješća Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) o eventualnim djelima prijevare i korupcije koje je tužitelj počinio između listopada 2012. i siječnja 2017., tijelo pred kojim se vodio postupak⁵⁷⁸ donijelo je preporuku. S obzirom na tu preporuku, Europska komisija odlučila je, među ostalim, isključiti tužitelja, na razdoblje od četiri godine, iz sudjelovanja u postupcima javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava koja se financiraju iz općeg proračuna Unije⁵⁷⁹ kao i iz sudjelovanja u postupcima dodjele sredstava na temelju 11. europskog razvojnog fonda⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ Uredba (EU) br. 1085/2006 Vijeća od 17. srpnja 2006. o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) (SL 2006., L 210, str. 82.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 4., str. 284.), članak 1. Predmetne zemlje navedene su u prilogima I. i II. tog uredbi.

⁵⁷⁸ U skladu s Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredba (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.), člankom 143.

⁵⁷⁹ Na temelju važećeg prava, to jest:

- Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006. (SL 2006., L 390, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 267.), članka 93., primjenjivog od 22. kolovoza 2006.;
- Uredbe (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.), članka 106. stavka 1., primjenjivog od 1. siječnja 2013.;
- Uredbe br. 966/2012, kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2015/1929 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. listopada 2015. (SL 2015., L 286, str. 1.), članka 106. stavka 1.

⁵⁸⁰ Uredba Vijeća (EU) 2015/323 od 2. ožujka 2015. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond (SL 2015., L 58, str. 17.)

Opći sud, povodom tužbe za poništenje Komisijine odluke, prvi put u okviru svoje neograničene nadležnosti provodi nadzor sankcija koje je donijela Komisija⁵⁸¹. Također ispituje je li razdoblje isključenja od četiri godine, koje je odredila Komisija, primjereno i proporcionalno.

Ocjena Općeg suda

Opći sud ističe da ima neograničenu nadležnost, koja mu omogućuje, da osim pukog nadzora zakonitosti, preispita odluku kojom javni naručitelj isključuje gospodarski subjekt i/ili mu izriče financijsku sankciju, uključujući smanjenje ili produljenje trajanja isključenja i/ili ukidanje, smanjenje ili povećanje izrečene financijske sankcije.

Opći sud ocjenjuje jesu li se prilikom određivanja trajanja predmetnog isključenja uzele u obzir olakotne okolnosti na koje se poziva tužitelj, odnosno njegova dobra suradnja tijekom istrage i reorganizacijske mjere koje je usvojio slijedom te istrage.

Kao prvo, Opći sud podsjeća na to da javni naručitelj koji isključuje gospodarski subjekt mora poštovati načelo proporcionalnosti pri čemu osobito mora uzeti u obzir težinu situacije, njezino trajanje i eventualno ponavljanje, namjeru ili stupanj nepažnje odnosno bilo koju drugu olakotnu okolnost poput suradnje navedenog gospodarskog subjekta i njegova doprinosa istrazi.

Kao drugo, utvrđuje da su djela korupcije i teške povrede dužnosti koja je tužitelj počinio vrlo teška po samoj svojoj prirodi. Valja uzeti u obzir težinu tih djela i ozbiljnost njihova učinka na financijske interese Unije.

Kao treće, točno je da su utvrđeni elementi na koje se tužitelj poziva u pogledu svoje vrlo dobre i potpune suradnje tijekom terenskih provjera. Međutim, Opći sud pojašnjava da je tužitelj bio obvezan surađivati s OLAF-om i da, u ovom slučaju, njegovo ponašanje može imati tek slab utjecaj na stupanj težine sankcije s obzirom na težinu predmetnih djela.

Kao četvrto, Opći sud odlučuje da neće uzeti u obzir reorganizacijske mjere koje je tužitelj donio 2016. jer je utvrdio da ne samo da one nisu dovele do prestanka tužiteljeva protupravnog postupanja, koje se nastavilo sve do siječnja 2017., nego, usto, one nisu imale nikakav utjecaj na navedeno postupanje tijekom relevantnog razdoblja.

Kao peto, tužiteljevo postupanje predstavljalo je i djela teške povrede dužnosti, za koja je za razdoblje prije 1. siječnja 2016. propisana mjera isključenja u trajanju od pet godina, a nakon tog datuma, u trajanju od tri godine, i djela korupcije, koja su nakon 1. siječnja 2016. kažnjiva mjerama isključenja u maksimalnom trajanju od pet godina.

S obzirom na sva ta utvrđenja i okolnosti, Opći sud smatra da je isključenje u trajanju od četiri godine primjereno i proporcionalno.

⁵⁸¹ Na temelju članka 108. stavka 11. Uredbe br. 966/2012, kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2015/1929.

XIV. Pristup dokumentima institucija

1. Izuzeće koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka

Presuda od 12. listopada 2022., Saure/Komisija (T-524/21, [EU:T:2022:632](#))

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001– Korespondencija Komisije s AstraZenecom i njemačkim vlastima u vezi s količinama i rokovima za isporuku cjepiva protiv bolesti COVID-19 – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka – Dokumenti podneseni u okviru sudskog postupka koji je u trenutku donošenja odluke kojom im se odbija pristup bio završen – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa treće strane”

Tužitelj Hans-Wilhelm Saure novinar je zaposlen u njemačkom dnevnom listu Bild. Početkom 2021. podnio je zahtjev za pristup⁵⁸² preslikama cjelokupne korespondencije koja je od 1. travnja 2020. razmijenjena između Komisije i, s jedne strane, društva AstraZeneca plc odnosno njezinih društava kćeri te, s druge strane, njemačkih saveznih tijela, osobito u pogledu količina i rokova za isporuku cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je nudilo to društvo.

Komisija je najprije utvrdila različite dokumente kojima je na temelju zaštite sudskih postupaka⁵⁸³ trebalo odbiti pristup zbog postupka u tijeku između Europske unije i društva AstraZeneca pred Tribunalom de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija). Nakon što je slijedom nagodbe između stranaka potonji postupak bio okončan, Komisija je zatim, nakon preispitivanja tužiteljeva zahtjeva, donijela drugu odluku kojom je zamijenjena prva. U toj novoj odluci Komisija je navela da se izuzeće koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka u cijelosti ili djelomično primjenjuje na više dokumenata obuhvaćenih tužiteljevim zahtjevom za pristup. Osim toga, odbila je pristup određenim dokumentima na temelju zaštite privatnosti i integriteta pojedinca odnosno zaštite komercijalnih interesa⁵⁸⁴ ili pak opće pretpostavke povjerljivosti na temelju tog izuzeća.

U postupku povodom tužbe za poništenje, osobito protiv druge Komisijine odluke, Opći sud odlučuje o primjeni izuzeća koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka i, konkretno, o obvezi lojalne suradnje s pravosudnim tijelima država članica. Zaključuje da je primjena tog izuzeća u ovom slučaju nezakonita te, slijedom toga, djelomično poništava drugu odluku.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije podsjeća na to da primjena izuzeća koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka ne dopušta otkrivanje dokumenata samo onoliko dugo koliko, s obzirom na njihov sadržaj, postoji opasnost od ugrožavanja sudskog postupka. Ta se zaštita objašnjava nužnošću da se osigura, s jedne strane, poštovanje načela jednakosti oružja, osobito kako bi se izbjegla opasnost od toga da se kritikama stajališta institucije u sporu, sadržanima u otkrivenom dokumentu, neopravdano utječe na

⁵⁸² 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.)

⁵⁸³ Izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001.

⁵⁸⁴ Izuzeća predviđena u članku 4. stavku 1. točki (b) i članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.

navedeno stajalište i, s druge strane, dobro sudovanje i cjelovitost sudskog postupka kako bi se, tijekom cijelog sudskog postupka, jamčilo da će se rasprave između stranaka i donošenje odluke dotičnog suda u predmetu odvijati neometano, bez vanjskih pritisaka na sudsku aktivnost.

U ovom slučaju, kao prvo, Opći sud utvrđuje da je na dan donošenja druge odluke sudski postupak koji bi mogao opravdati primjenu izuzeća koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka bio završen. Podsjeća na to da je točno da se dokument koji nije bio sastavljen u okviru određenog sudskog postupka može zaštititi ako je bio podnesen u sudskom postupku na dan kada je odgovoreno na zahtjev za pristup. Međutim, zakonodavac nije iz prava građana na pristup isključio sudjelovanje institucija u sudskim postupcima te se takav dokument može zaštititi samo na temelju njegova sadržaja.

Kao drugo, kako bi ocijenio nije li izuzeće koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka nakon završetka sudskog postupka pred Tribunalom de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu) više moglo opravdati odbijanje pristupa spornim dokumentima, Opći sud ispituje je li, s obzirom na sadržaj tih dokumenata, Komisija dokazala da bi njihovo otkrivanje i dalje ugrožavalo taj postupak. Međutim, zaključuje da nije objasnila na koji bi ga način taj pristup mogao i dalje konkretno i stvarno ugroziti.

Isto tako, kad je riječ o nužnosti jamčenja poštovanja cjelovitosti sudskog postupka, Opći sud utvrđuje da su se rasprave između stranaka i vijećanje mogli odvijati u potpunosti neometano, bez vanjskih pritisaka na sudsku aktivnost. Usto, utvrđuje da u trenutku donošenja druge pobijane odluke nije bio u tijeku, pa čak ni predstojao, nikakav drugi sudski postupak u kojem su se argumenti izneseni u okviru završenog postupka mogli upotrijebiti u potporu pravnom stajalištu koje brani ta institucija.

Kao treće, Opći sud odbija Komisijin argument prema kojem je ona, zbog načela lojalne suradnje s nacionalnim sudom pred kojim je pokrenut postupak, bila obvezna odbiti pristup spornim dokumentima kako bi postupila u skladu sa zahtjevima iz belgijskog Zakonika o sudovima⁵⁸⁵. U skladu s tim zahtjevima, stranka u sudskom postupku nije ovlaštena otkriti poslovnu tajnu odnosno navodnu poslovnu tajnu za koju je doznala zbog sudjelovanja u postupku, čak i nakon njegova okončanja, ako je sud odlučio da takva tajna mora ostati povjerljiva.

Naime, najprije utvrđuje da ti zahtjevi proizlaze iz odredbi kojima se prenosi direktiva o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja⁵⁸⁶. Međutim, iz te direktive proizlazi da se Komisija ne može pozvati na odredbu nacionalnog prava kojom se ona prenosi kako bi izbjegla obveze koje ima u području pristupa dokumentima.

Nadalje, s jedne strane, utvrđuje da su sporni dokumenti bili u Komisijinu posjedu prije početka tog postupka. S druge strane, nacionalni sud pred kojim se vodi postupak nije donio nikakvu odluku na temelju prethodno navedenih odredbi belgijskog Zakonika o sudovima. Naime, same stranke sklopile su nagodbu u skladu s kojom određeni dokumenti podneseni tijekom tog postupka ostaju povjerljivi. U tim okolnostima, Komisija ne može, običnom nagodbom sklopljenom s trećim društvom, ograničiti pravo građanina Unije na pristup dokumentima koje posjeduje i tako, osim u iznimnim slučajevima, zaobići svoju obvezu da omogućiti pristup tim dokumentima. U tom kontekstu, ona se ne može pozivati

⁵⁸⁵ Članak 871.bis belgijskog Zakonika o sudovima

⁵⁸⁶ Članak 9. stavak 1. Direktive (EU) 2016/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja (SL 2016., L 157, str. 1.)

ni na svoju obvezu lojalne suradnje s pravosudnim tijelima država članica kako bi opravdala odbijanje pristupa tim dokumentima.

Naposljetku, Opći sud napominje da se svrha predmetnih odredbi belgijskog Zakonika o sudovima, u dijelu u kojem se odnose na zaštitu poslovnih tajni, razlikuje od svrhe odredbi kojima se nastoji osigurati poštovanje načela jednakosti oružja te načelâ dobrog sudovanja i cjelovitosti sudskog postupka. Stoga sama činjenica da sporni dokumenti sadržavaju poslovne tajne ne objašnjava na koji bi način pristup tim dokumentima konkretno i stvarno mogao i dalje ugroziti sudski postupak koji je u trenutku donošenja druge pobijane odluke bio završen.

2. Izuzeće koje se odnosi na inspekcije, istrage i revizije

Presuda od 28. rujna 2022., Agrofert/Parlament (T-174/21, [EU:T:2022:586](#))

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na istragu protiv bivšeg predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava Unije i mogućeg sukoba interesa – Odbijanje pristupa – Izuzeće u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija – Djelomični gubitak pravnog interesa – Djelomična obustava postupka – Obveza obrazlaganja”

Tužitelj, društvo Agrofert, a.s., češko je holding društvo koje kontrolira više od 230 društava koja djeluju u različitim sektorima gospodarstva, poput poljoprivrede, proizvodnje hrane, kemijske industrije ili medija. Njega je u početku osnovao Andrej Babiš, predsjednik Vlade Češke Republike od 2017. do 2021. U Rezoluciji Parlamenta⁵⁸⁷ o ponovnom pokretanju istrage protiv predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava Unije i mogućeg sukoba interesa iznesena je tvrdnja da je on nastavio nadzirati grupu Agrofert nakon što je imenovan za predsjednika Vlade Češke Republike. Budući da je tu tvrdnju smatrao netočnom i da je želio doznati izvore i informacije kojima je Parlament raspolagao prije donošenja te rezolucije, tužitelj je Parlamentu podnio zahtjev za pristup više dokumenata⁵⁸⁸. U prvotnom odgovoru od 14. rujna 2020. Parlament je utvrdio da je određeni broj dokumenata javno dostupan te je odbio pristup Komisijinu dopisu upućenom predsjedniku Vlade Češke Republike te Komisijinu završnom izvješću o reviziji u vezi s revizijom funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole koji su uspostavljeni u Češkoj Republici kako bi se izbjegao sukob interesa⁵⁸⁹. U odgovoru na ponovni zahtjev, Parlament je odlukom od 15. siječnja 2021.⁵⁹⁰, među ostalim, potvrdio

⁵⁸⁷ Rezolucija Parlamenta 2019/2987(RSP) od 19. lipnja 2020. o ponovnom pokretanju istrage protiv predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava EU-a i mogućeg sukoba interesa (SL 2021., C 362, str. 37.)

⁵⁸⁸ 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.)

⁵⁸⁹ U skladu s člancima 72. do 75. i 125. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.)

⁵⁹⁰ Odluka Europskog parlamenta A(2019) 8551 C (D 300153) od 15. siječnja 2021., kojom je on tužitelju odbio pristup dvama dokumentima o istrazi protiv bivšeg predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe europskih sredstava i mogućih sukoba interesa

odbijanje pristupa tim dvama dokumentima na temelju izuzeća u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija predviđenog Uredbom br. 1049/2001⁵⁹¹.

Nakon što mu je podnesena tužba za poništenje te odluke, Opći sud, s jedne strane, utvrđuje da je tužitelj izgubio pravni interes za poništenje odluke Parlamenta o odbijanju zahtjeva da mu se odobri pristup Komisijinu završnom izvješću o reviziji i, s druge strane, odbija tužbu protiv odluke o odbijanju pristupa Komisijinu dopisu upućenom predsjedniku Vlade Češke Republike.

Ocjena Općeg suda

Na prvom mjestu, Opći sud ispituje ima li tužitelj, nakon što je Komisija objavila svoje završno izvješće o reviziji, i dalje pravni interes u dijelu u kojem se njegov zahtjev za poništenje odnosi na to što je Parlament odbio pristup tom izvješću.

Zaključuje da, nakon što je navedeno izvješće objavljeno, to što je Parlament odbio pristup tom dokumentu nema više učinak jer ga je donositelj dokumenta, Komisija, odlučio učiniti dostupnim javnosti i da poništenje pobijane odluke, u dijelu u kojem se njome odbija pristup navedenom izvješću, ne bi imalo nikakve dodatne posljedice u odnosu na otkrivanje tog dokumenta i ne bi tužitelju donijelo korist.

Ta utvrđenja nisu dovedena u pitanje činjenicom da Komisija nije objavila cjelovitu verziju završnog izvješća o reviziji. Naime, Opći sud podsjeća na to da je učinak zahtjeva za pristup učiniti taj dokument dostupnim javnosti i može dovesti samo do otkrivanja njegove javne verzije. U tom pogledu, ističe da se Komisija, kako bi odbila određene podatke sadržane u završnom izvješću o reviziji učiniti javno dostupnima, nije oslonila na izuzeće u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija, predviđeno Uredbom br. 1049/2001, nego na zahtjeve koji se odnose na zaštitu određenih informacija, poput osobnih podataka ili poslovnih tajni. Iz toga zaključuje da poništenje odluke o odbijanju pristupa završnom izvješću o reviziji od strane Parlamenta, na temelju izuzeća u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija predviđenog Uredbom br. 1049/2001, ne bi dovelo do toga da ti podaci budu objavljeni jer Parlament nije donositelj navedenog izvješća i stoga ne može prekoračiti otkrivanje koje je odobrila Komisija, koja je donijela taj dokument. Stoga je tužitelj objavom završnog izvješća o reviziji ostvario jedinu korist koju mu je mogla donijeti njegova tužba.

Opći sud dodaje da činjenica da je tužitelj odlučio zatražiti pristup završnom izvješću o reviziji od Parlamenta, a ne od institucije koja je njegov donositelj ne može dovesti do zaključka da Komisijina objava tog dokumenta predstavlja objavu „koju je izvršila treća strana“, iako je Komisija donositelj tog dokumenta.

Zaključuje da tužitelj više nema pravni interes kad je riječ o poništenju pobijane odluke zbog toga što je Parlament odbio pristup završnom izvješću o reviziji.

Na drugom mjestu, Opći sud analizira zahtjev za djelomično poništenje pobijane odluke zbog toga što je Parlament tužitelju odbio pristup Komisijinu dopisu.

Kao prvo, odbija prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi izuzeća u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija predviđenog Uredbom br. 1049/2001 jer Parlament nije dokazao da su poštovani uvjeti za odbijanje pristupa Komisijinu dopisu.

U tom pogledu, Opći sud smatra da u ovom slučaju cilj Komisijine istrage, odnosno osiguranje usklađenost sustava kontrole i upravljanja države članice s pravom Unije, nije postignut donošenjem

⁵⁹¹ Izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001.

pobijane odluke. Naime, taj se cilj ne može ograničiti samo na analizu sustava koje je uspostavila dotična država članica, s obzirom na to da provedba preporuka koje je Komisija donijela u svojem izvješću o reviziji također predstavlja korak u njegovu ostvarenju. Stoga, zaštita svrhe istraga osigurana tom iznimkom ne okončava se donošenjem tog izvješća ni donošenjem dopisa o praćenju napretka kojim Komisija osigurava praćenje napretka kad je riječ o preporukama iz navedenog izvješća. U obama slučajevima, faze razmjene podnesaka s državom članicom otvaraju se, jedna vezano za početne preporuke, a druga vezano za one koje ostaju otvorene, a dio su istraga obuhvaćenih tim izuzećem.

Osim toga, Opći sud odbija tužiteljev argument koji se temelji na tome da Parlament nije dokazao da bi otkrivanje Komisijina dopisa moglo ugroziti istragu. Naime, s jedne strane, kako bi dokazao postojanje veze između Komisijina dopisa i predmetne revizorske istrage, Parlament je trebao dokazati samo da je taj dopis bio dio dokumenata koji se odnose na aktivnosti istrage koja je u tijeku. S druge strane, obrazloženje pobijane odluke dovoljno je za objašnjenje razloga zbog kojeg je otkrivanje Komisijinog dopisa moglo ugroziti svrhu revizorske istrage, osobito zato što je, s obzirom na to da je predsjednik Vlade Češke Republike bio izravno uključen, bilo važno poštovati povjerljivost dijaloga između njega i Komisije.

Kao drugo, Opći sud odbija drugi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da se nije uzelo u obzir postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje Komisijina dopisa. Naime, točno je da postojanje prava obrane samo po sebi predstavlja opći interes. Međutim, činjenica da se ta prava u ovom slučaju očituju subjektivnim interesom tužitelja da se brani od ozbiljnih optužbi koje je Parlament iznio protiv njega znači da interes na koji se poziva tužitelj nije javni, nego privatni interes, tako da tužitelj nije dokazao da postoji prevladavajući javni interes koji bi opravdao otkrivanje Komisijina dopisa.

3. Izuzeće koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja

Presuda od 14. rujna 2022., Pollinis France/Komisija (T-371/20 i T-554/20, [EU:T:2022:556](#))

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Stalni odbor za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje – EFSA-ine smjernice o procjeni rizika od sredstava za zaštitu bilja za pčele – Pojedinačna stajališta država članica – Odbijanje pristupa – Članak 4. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001 – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja”

Tužitelj, Pollinis France, francuska je nevladina organizacija koja djeluje u svrhu zaštite okoliša i čiji je cilj zaštita divljih pčela i pčela medarica te promicanje održive poljoprivrede u svrhu očuvanja oprašivača.

Tužitelj je 27. siječnja i 8. travnja 2020. Europskoj komisiji podnio dva zahtjeva za pristup⁵⁹² određenim dokumentima koji se odnose na Smjernice Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) o procjeni

⁵⁹² 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.) i Uredbe (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.)

rizika od sredstava za zaštitu bilja za pčele, koje je donijela 27. lipnja 2013. (u daljnjem tekstu: Smjernice o pčelama iz 2013.).

Dvema odlukama od 19. lipnja 2020. i od 21. srpnja 2020.⁵⁹³ Komisija je tužitelju odbila pristup određenim dokumentima te mu je odobrila djelomičan pristup određenim drugim dokumentima koji se odnose na Smjernice o pčelama iz 2013. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke). Odbijanja pristupa temeljila su se na izuzeću koje se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca⁵⁹⁴ i na izuzeću koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja koji je u tijeku, koja su predviđena Uredbom br. 1049/2001⁵⁹⁵.

Tužitelj je Općem sudu podnio dvije tužbe za poništenje pobijanih odluka.

Svojom presudom donesenom u proširenom vijeću Opći sud poništava te odluke u dijelu u kojem se njima odbija pristup traženim dokumentima na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja koji je u tijeku. Tom se prilikom izjašnjava o kvalifikaciji procesa odlučivanja kao procesa koji je u tijeku ili je okončan te o pristupu dokumentima u kojima su navedena pojedinačna stajališta država članica iznesena unutar odbora za komitologiju.

Ocjena Općeg suda

Prije ispitivanja merituma tužbe, Opći sud najprije pojašnjava predmet tužbe za poništenje Komisijine odluke od 19. lipnja 2020.

U ovom je slučaju ta odluka zamijenila prešutnu odluku o odbijanju time što je pružila izričit odgovor na ponovni zahtjev koji je tužitelj podnio 25. ožujka 2020. Tužitelj je podnio podnesak kojim se izvršava prilagodba tužbe⁵⁹⁶ kako bi se ubuduće smatralo da se tužba odnosi na poništenje te izričite odluke.

Opći sud ističe da podnesak kojim se izvršava prilagodba ne smije u potpunosti zamijeniti tužbu, nego mora sadržavati prilagođeni tužbeni zahtjev i, ako je potrebno, prilagođene tužbene razloge i argumente kao i dokaze i dokazne prijedloge povezane s prilagodbom tužbenog zahtjeva⁵⁹⁷. Međutim, u ovom je slučaju podnesak kojim se izvršava prilagodba upotpunio tužbu, što je bilo zajedničko shvaćanje stranaka. Stoga Opći sud smatra da je predmet te tužbe bio zahtjev za poništenje Komisijine odluke od 19. lipnja 2020.

Kad je riječ o meritumu, Opći sud ispituje, kao prvo, je li Komisija pravilno primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja koji je u tijeku. U tom pogledu utvrđuje da se za proces odlučivanja na koji se odnose zatraženi dokumenti ne može smatrati da je u tijeku u trenutku donošenja pobijanih odluka. Naime, Opći sud ističe da, u se navedenom trenutku nijednim procesom odlučivanja više nisu nastojale provesti Smjernice o pčelama iz 2013. i da je, naprotiv, Komisija

⁵⁹³ Odluke Komisije C(2020) 4231 *final* od 19. lipnja 2020. i C(2020) 5120 *final* od 21. srpnja 2020.

⁵⁹⁴ Članak 4. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1049/2001

⁵⁹⁵ Članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001

⁵⁹⁶ U skladu s člankom 86. stavcima 1. i 2. Poslovnika Općeg suda, kad se akt čije se poništenje zahtijeva zamijeni drugim aktom istog predmeta, tužitelj može, prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, prilagoditi tužbu kako bi se uzeo u obzir taj novi čimbenik tako što će navedenu prilagodbu provesti zasebnim aktom i u roku predviđenom člankom 263. šestim stavkom UFEU-a, u kojem se može zahtijevati poništenje akta koji opravdava prilagodbu tužbe.

⁵⁹⁷ Članak 86. stavak 4. Poslovnika Općeg suda

implicitno, ali nužno, odlučila da više neće provoditi Smjernice o pčelama iz 2013. te je čak izričito zatražila od EFSA-e da ih revidira. Budući da ta revizija, koja je još bila u tijeku u trenutku donošenja pobijanih odluka, podrazumijeva nemogućnost utvrđivanja sadržaja mogućih revidiranih smjernica, oblika njihova mogućeg donošenja i postupka koji će se eventualno provesti u tu svrhu, Opći sud smatra da je ona podrazumijevala nepostojanje samog predmeta Komisijina procesa odlučivanja u trenutku donošenja pobijanih odluka.

Osim toga, Opći sud naglašava da je ta revizija bila predviđena imajući na umu nemogućnost donošenja Smjernica o pčelama iz 2013. i s ciljem da omogući brzo prihvatanje „revidiranih Smjernica o pčelama“.

Prema mišljenju Općeg suda, iz toga slijedi da je Komisijin proces odlučivanja koji se odnosi na Smjernice o pčelama iz 2013. bio okončan u trenutku donošenja pobijanih odluka i da, slijedom toga, Komisija nije mogla valjano temeljiti pobijane odluke na izuzeću čiji je cilj zaštita procesa odlučivanja institucije u vezi s pitanjem o kojem ona još nije donijela odluku.

Kao drugo, pod pretpostavkom da je navedena iznimka primjenjiva, Opći sud ispituje razloge koje je Komisija iznijela u pobijanim odlukama. U tom pogledu, s obzirom na to da je Komisija u pobijanim odlukama navela da određene odredbe Standardnih pravila⁵⁹⁸ izričito isključuju javni pristup pojedinačnim stajalištima država članica, Opći sud ističe da se na odbore primjenjuju ista pravila kao na Komisiju u pogledu javnog pristupa dokumentima, odnosno onima iz Uredbe br. 1049/2001, i da ne postoje posebna pravila o javnom pristupu dokumentima o radu odbora⁵⁹⁹. Stoga, odredbe Standardnih pravila na koje se Komisija pozvala u pobijanim odlukama ne mogu omogućiti zaštitu pojedinačnih stajališta koja su izrazile države članice osim onoga što je predviđeno Uredbom br. 1049/2001⁶⁰⁰.

Usto, iz sudske prakse⁶⁰¹ proizlazi da propisi Unije u području pristupa dokumentima ne mogu opravdati to da institucija načelno odbija pristup dokumentima koji se odnose na njezine rasprave jer sadržavaju informacije o stajalištu koje su zauzeli predstavnici država članica. Iz toga proizlazi da, kad je riječ o javnom pristupu dokumentima povezanim s radom odbora za komitologiju, Komisija ne može smatrati da relevantni pravni okvir načelno isključuje javni pristup pojedinačnim stajalištima država članica.

Osim toga, Opći sud napominje da se odredbe Standardnih pravila na koje se Komisija poziva u pobijanim odlukama ne mogu tumačiti na način da se njima isključuje javni pristup, na zahtjev, pojedinačnim stajalištima država članica. Opći sud pojašnjava da okolnost da se, u skladu sa Standardnim pravilima, u skraćenoj evidenciji o postupcima odbora ne spominje pojedinačno stajalište država članica nema nikakav utjecaj u području pristupa dokumentima i stoga ne može prejudicirati javni pristup, na zahtjev, dokumentima u kojima se navode navedena pojedinačna stajališta.

⁵⁹⁸ Standardna pravila za odbore (SL 2011., C 206, str. 11., u daljnjem tekstu: Standardna pravila), koja je donijela Komisija.

⁵⁹⁹ Vidjeti uvodnu izjavu 19. i članak 9. stavak 2. Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291. i ispravak SL 2016., L 6, str. 13.).

⁶⁰⁰ Članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001

⁶⁰¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 10. listopada 2001., **British American Tobacco International (Investments)/Komisija** (T-111/00, [EU:T:2001:250](#), t. 52. i navedena sudska praksa).

Stoga Opći sud zaključuje da, u suprotnosti s onim što je Komisija tvrdila u pobijanim odlukama, postupci komitologije, a osobito Standardna pravila, sami po sebi ne zahtijevaju da se pristup dokumentima u kojima se navodi pojedinačno stajalište država članica uskrati kako bi se zaštitio proces odlučivanja dotičnog odbora⁶⁰², što ni u kojem slučaju ne sprečava Komisiju da, u propisno opravdanim slučajevima, uskrati pristup dokumentima koji se odnose na pojedinačno stajalište država članica u okviru navedenog odbora kada bi njihovo otkrivanje moglo konkretno ugroziti interese zaštićene izuzećima predviđenima Uredbom br. 1049/2001⁶⁰³.

Nakon što je ispitao druge razloge koje je Komisija iznijela u pobijanim odlukama, Opći sud smatra da se njima ne može dokazati takvo ugrožavanje ni, prema tome, poduprijeti pozivanje na izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, čak i da je u ovom slučaju ono primjenjivo.

Stoga, Opći sud zaključuje da je Komisija u pobijanim odlukama povrijedila članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 time što je odbila otkriti tražene dokumente jer bi se time ozbiljno ugrozio proces odlučivanja koji je u tijeku.

⁶⁰² U smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001

⁶⁰³ Članak 4. Uredbe br. 1049/2001

XV. Javna služba

1. Nepostojanje spora između Unije i jednog njezinog službenika

Rješenje od 13. lipnja 2022., Mendes de Almeida/Vijeće (T-334/21,
[EU:T:2022:375](#))

„Javna služba – Imenovanje europskih tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja – Imenovanje jednog od kandidata koje je predložio Portugal – Nepostojanje spora između Unije i jednog njezinog službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika – Članak 270. UFEU-a – Očita nenadležnost”

Vijeće Europske unije donijelo je 12. listopada 2017. Uredbu 2017/1939 o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja⁶⁰⁴. Tom se uredbom osniva Ured europskog javnog tužitelja kao tijelo Europske unije te se utvrđuju pravila o njegovu radu.

U skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe 2017/1939 svaka država članica koja sudjeluje u toj pojačanoj suradnji mora za položaj europskog tužitelja predložiti troje kandidata. Članak 16. stavak 2. te uredbe predviđa da Vijeće, nakon što je primilo obrazloženo mišljenje povjerenstva za odabir⁶⁰⁵ koje je zaduženo za utvrđivanje popisa kandidata koji su ušli u uži izbor, odabire i imenuje jednog od kandidata europskim tužiteljem dotične države članice. Njime se također predviđa da je mišljenje povjerenstva za odabir obvezujuće za Vijeće ako povjerenstvo za odabir smatra da kandidat ne ispunjava uvjete koji se traže za obnašanje dužnosti europskog tužitelja. Na temelju članka 16. stavka 3. navedene uredbe Vijeće, odlučujući običnom većinom, bira i imenuje europske tužitelje na mandat od šest godina koji se ne može obnavljati i može odlučiti produljiti mandat za najviše tri godine na kraju šestogodišnjeg razdoblja.

Kad je riječ o članku 96. stavku 1. Uredbe 2017/1939, njime je predviđeno da se Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja) primjenjuju među ostalim na europske tužitelje „osim ako je drukčije predviđeno u ovoj Uredbi”.

Nakon okončanja nacionalnog postupka odabira, 23. travnja 2019. odabrana su trojica kandidata za položaj europskog tužitelja koje treba predložiti Portugalska Republika. Među njima se nalazila i tužiteljica, Ana Carla Mendes de Almeida. Imena tih triju kandidata, razvrstana po abecednom redu, dostavljena su povjerenstvu za odabir.

Nakon što je saslušalo navedene kandidate, povjerenstvo za odabir uputilo je 18. studenoga 2019. Vijeću svoje obrazloženo mišljenje i navelo redosljed poželjnosti kandidata, i to: tužiteljica, nakon koje slijede druga dva kandidata.

⁶⁰⁴ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (SL 2017., L 283, str. 1.)

⁶⁰⁵ Iz članka 14. stavka 3. Uredbe 2017/1939

Vijeće je 27. srpnja 2020. donijelo Provedbenu odluku 2020/1117⁶⁰⁶ kojom se od 29. srpnja 2020. imenuju europski tužitelji Ureda europskog javnog tužitelja, među kojima se nalazio i J. E. Moreira Alves d'Oliveira Guerra (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Tužiteljica je 22. listopada 2020. Vijeću podnijela žalbu protiv pobijane odluke na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju. Odlukom od 8. ožujka 2021. tijelo za imenovanje Vijeća (u daljnjem tekstu: tijelo za imenovanje) zaključilo je da je ta žalba očito nedopuštena zbog toga što ono nije nadležno za njezino prihvaćanje (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju žalbe).

Tužiteljica je potom podnijela tužbu na temelju članka 270. UFEU-a za poništenje pobijane odluke u dijelu u kojem se njome J. E. Moreira Alves d'Oliveira Guerra imenuje europskim tužiteljem Ureda europskog javnog tužitelja i odbija njezina prijava te za poništenje odluke o odbijanju žalbe.

Opći sud odbija tužbu i daje pojašnjenja u vezi s pravnom osnovom na temelju koje treba podnijeti tužbu koja se odnosi na imenovanje europskih tužitelja, a to je članak 263. UFEU-a, a ne članak 270. UFEU-a. Potonjim člankom stvoreno je pravno sredstvo za sporove u javnoj službi koje se razlikuje od općih pravnih sredstava poput tužbe za poništenje, uređene člankom 263. UFEU-a.

Ocjena Općeg suda

Opći sud najprije navodi da iz teksta članka 270. UFEU-a proizlazi da nadležnost koja je njime predviđena obuhvaća sve sporove između Unije i njezinih službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju i Uvjetima zaposlenja.

Opći sud nadalje podsjeća da sudska praksa pojam spora između Unije i njezinih službenika tumači široko, što dovodi do toga da se u tom okviru ispituju sporovi koji se odnose na osobe koje nisu ni dužnosnici ni službenici, ali zahtijevaju da im se prizna taj status. Isto vrijedi i za osobe koje su kandidati za položaj čiji se uvjeti imenovanja utvrđuju Pravilnikom o osoblju ili Uvjetima zaposlenja.

Kad je riječ o Uredu europskog javnog tužitelja, Opći sud nadalje ističe da se na njega ne primjenjuju *per se* sve odredbe Pravilnika o osoblju. Kad je riječ o europskim tužiteljima, Uvjetima zaposlenja i ovlastima tijela Ureda europskog javnog tužitelja nadležnog za sklapanje ugovora o radu obuhvaćeni su samo uvjeti njihova zapošljavanja i uvjeti koji se odnose na njihove prihode. Drukčije vrijedi za uvjete i postupke koji vode do njihova imenovanja.

Budući da potonji uvjeti i postupci nisu utvrđeni Pravilnikom o osoblju ili Uvjetima zaposlenja, nego člankom 16. Uredbe 2017/1939, kojim se u tom pogledu utvrđuje poseban postupak s vlastitim pravilima, sporovi koji se na njih odnose ne mogu se smatrati sporovima između Unije i jednog njezinog službenika u smislu članka 270. UFEU-a. Opći sud stoga očito nije nadležan za odlučivanje o ovoj tužbi protiv odluke o imenovanju europskog tužitelja na temelju potonjeg članka.

Osim toga, s obzirom na to da pobijana odluka nije odluka koja ulazi u područje primjene Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja, ne može se smatrati da žalba koju je protiv nje podnijela tužiteljica i odluka koju je Vijeće donijelo kako bi odbilo tu žalbu mogu ulaziti u područje primjene Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja. Stoga je Opći sud također očito nenadležan za odlučivanje o odluci o odbijanju žalbe.

⁶⁰⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/1117 od 27. srpnja 2020. o imenovanju europskih tužitelja Ureda europskog javnog tužitelja (SL 2020., L 244, str. 18.)

Tužitelj mora sam izabrati pravnu osnovu svoje tužbe jer sud Unije nije dužan odabrati najprimjereniji pravni temelj. Međutim, nije moguće smatrati da je ova tužba podnesena na temelju članka 263. UFEU-a jer se tužiteljica izričito pozvala na članak 270. UFEU-a.

Kad je riječ o odluci o odbijanju žalbe, Opći sud u svakom slučaju i pod pretpostavkom da je tužiteljica svoju tužbu protiv te odluke namjeravala podnijeti na temelju članka 263. UFEU-a, zbog istih razloga među ostalim utvrđuje da tijelo za imenovanje nije bilo nadležno za odlučivanje o žalbi protiv odluke o imenovanju koju je tužiteljica podnijela na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju. Slijedom toga, ono je s pravom odbilo tu žalbu, a tužba je stoga u tom pogledu u svakom slučaju očito neosnovana.

2. Naknada za preseljenje

Presuda od 7. rujna 2022., LR/EIB (T-529/20, [EU:T:2022:523](#))

„Javna služba – EIB-ovo osoblje – Primici od rada – Naknada za preseljenje – Uspostava službenikova boravišta u njegovu vlastitom domu nakon odlaska iz službe – Članak 13. prvi stavak druga alineja Administrativnih odredbi koje se primjenjuju na EIB-ovo osoblje – Pojam doma – Doslovno tumačenje na temelju prevladavajuće jezične verzije – Neograničena nadležnost – Spor financijske prirode – Dopuštenost”

LR, bivši službenik Europske investicijske banke (EIB), zatražio je od EIB-a isplatu naknade za preseljenje zbog toga što se nakon umirovljenja preselio izvan svojeg mjesta rada.

EIB je taj zahtjev odbio uz obrazloženje da je LR vlasnik kuće u koju se preselio i da zbog toga ne ispunjava uvjete za dodjelu naknade za preseljenje nakon odlaska iz službe predviđene člankom 13. Administrativnih odredbi koje se primjenjuju na EIB-ovo osoblje (u daljnjem tekstu: Administrativne odredbe). Budući da je zahtjev osobe LR za preispitivanje tog odbijanja također bio odbijen, on je Općem sudu podnio tužbu kojom je tražio, s jedne strane, da se poništi odluka kojom mu se odbija pravo na naknadu za preseljenje i, s druge strane, da se EIB-u naloži isplata te naknade.

Opći sud prihvatio je tu tužbu te je, odlučujući u proširenom vijeću, pojasnio uvjete za dodjelu naknade za preseljenje nakon odlaska iz službe na temelju članka 13. Administrativnih odredbi. U tom je okviru Opći sud usto iznio pojašnjenja o tumačenju tog općeg pravnog pravila koje je EIB utvrdio u slučaju jezičnih razlika.

Ocjena Općeg suda

Opći sud započeo je utvrđenjem da, iako je člankom 13. Administrativnih odredbi predviđena isplata paušalne naknade za preseljenje u korist EIB-ova službenika koji je nakon odlaska iz službe promijenio svoje boravište kako bi ga uspostavio na udaljenosti od najmanje pedeset kilometara od svojeg posljednjeg mjesta rada, pravo na tu naknadu ipak je uvjetovano time da predmetni službenik svoje boravište nije uspostavio u vlastitom domu.

Kad je riječ o doslovnom tumačenju te odredbe, Opći sud ističe da Administrativne odredbe ne sadržavaju definicije pojmova „boravište” i „dom” te da postoji mogućnost drukčijeg tumačenja, s jedne strane, izraza „propre foyer”, upotrijebljenog u francuskoj verziji članka 13. Administrativnih odredbi i, s druge strane, izraza „own home” upotrijebljenog u njegovoj engleskoj verziji.

Nakon što je podsjetio na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj, u slučaju nejednakosti između različitih jezičnih verzija nekog teksta prava Unije, odredba o kojoj je riječ mora se, u načelu, tumačiti s

obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio⁶⁰⁷, u posebnim okolnostima ovog slučaja Opći sud odstupa od te sudske prakse jer je, s jedne strane, članak 13. Administrativnih odredbi proizašao iz prijedloga sastavljenog i usvojenog na francuskom jeziku i, s druge strane, jer je EIB u posljednjem stavku uvoda Administrativnih odredbi odlučio izričito navesti da je, među ostalim, engleska verzija navedenih odredbi „prijevod izvornika na francuskom jeziku”.

Stoga Opći sud, kako bi objektivno utvrdio namjeru donositelja sporne odredbe prilikom njezina donošenja, odlučuje tumačiti tekst članka 13. Administrativnih odredbi u skladu s njegovim uobičajenim značenjem u prevladavajućoj jezičnoj verziji, u ovom slučaju, na francuskom jeziku.

U tom pogledu Opći sud pojašnjava da na francuskom jeziku pojam „foyer” označava mjesto gdje se loži vatra i, prema tome, mjesto gdje boravi obitelj osobe, dok pojam „résidence” označava mjesto ili stambeni prostor u kojem se osoba nastanila. Tako iz teksta članka 13. Administrativnih odredbi proizlazi da je isplata paušalne naknade za preseljenje isključena kada se novo boravište bivšeg službenika podudara sa stambenim prostorom u kojem boravi njegova obitelj. S obzirom na to da smještaj koji pojedinac ima u vlasništvu ni nužno ni automatski ne odgovara mjestu u kojem borave članovi njegove obitelji, iz doslovnog tumačenja te odredbe proizlazi da je isplata naknade za preseljenje isključena samo kada predmetni službenik prenese svoje uobičajeno boravište u mjesto u kojem borave članovi njegove obitelji, a ne kada je stambeni prostor u koji se preselio u njegovu vlasništvu.

To doslovno tumačenje članka 13. Administrativnih odredbi potvrđeno je njegovim kontekstualnim tumačenjem. Naime, ostali članci Administrativnih odredbi upotrebljavaju izraz „dom” kako bi se označilo mjesto gdje uobičajeno borave članovi službenikove obitelji, a ne stambeni prostor koji je u službenikovu vlasništvu.

Osim toga, Opći sud napominje da članak 5. stavak 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) sadržava odredbu o isključenju prava na naknadu za preseljenje koja se, prema sudskoj praksi⁶⁰⁸, primjenjuje u slučaju kada je dužnosnik raspoređen u mjesto u kojem njegova obitelj već ima stalno boravište te se nastani s njom. Opći sud potvrđuje da EIB ima funkcionalnu autonomiju za utvrđivanje režima primjenjivog na članove svojeg osoblja te smatra da ta institucija nije dokazala po čemu bi njegova funkcionalna autonomija bila povrijeđena primjenom po analogiji te sudske prakse na odredbu o isključenju prava na naknadu za preseljenje predviđenu člankom 13. prvim stavkom drugom alinejom Administrativnih odredbi.

Naposljetku, Opći sud ističe da teleološko tumačenje članka 13. Administrativnih odredbi potvrđuje to njegovo doslovno i kontekstualno tumačenje.

Svrha naknade za preseljenje jest pokrivanje i smanjenje troškova prouzročenih preseljenjem bivšeg dužnosnika odnosno službenika u novo okruženje na neodređeno, ali dovoljno dugo vrijeme zbog promjene njegova glavnog boravišta nakon njegova konačnog odlaska iz službe.

Točno je da okolnost da se službenik prilikom odlaska iz službe seli u stambeni prostor čiji je vlasnik ili suvlasnik može smanjiti određene troškove povezane s njegovim preseljenjem. Međutim, iz takve se okolnosti ne može izvesti opća pretpostavka prema kojoj predmetnom službeniku njegova integracija u okolinu različitu od one njegova posljednjeg mjesta rada ne stvara nikakav trošak.

⁶⁰⁷ Presuda od 21. prosinca 2021., *Trapeza Peiraïos* (C-243/20, [EU:C:2021:1045](#), t. 32. i navedena sudska praksa)

⁶⁰⁸ Presuda od 18. studenoga 2015., *FH/Parlament* (F-26/15, [EU:F:2015:137](#), t. 35.)

S obzirom na prethodno navedeno, Opći sud presuđuje da je EIB, time što je LR-u odbio priznati pravo na naknadu za preseljenje zbog toga što je vlasnik stambenog prostora u koji se preselio, povrijedio članak 13. Administrativnih odredbi. Slijedom toga, Opći sud poništava tu EIB-ovu odluku.

Usto, Opći sud primjenjuje po analogiji članak 91. stavak 1. Pravilnika o osoblju, kojim se, u sporovima financijske prirode koje službenici pokreću protiv institucije, sudu Unije dodjeljuje neograničena nadležnost te je, prihvativši LR-ov zahtjev u tom smislu, EIB-u naložio plaćanje naknade za preseljenje uvećane za zatezne kamate⁶⁰⁹.

3. Raskid ugovora o radu

Presuda od 5. listopada 2022., WV/CdT (T-618/21, [EU:T:2022:603](#))

„Javna služba – Privremeno osoblje – Bolovanje – Neopravdani izostanci – Raskid ugovora o radu bez otkaznog roka – Članak 16. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije – Članak 48. točka (b) Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije – Odgovornost”

Osoba WV zaposlila se u Prevoditeljskom centru za tijela Europske unije (CdT) 1997. te je 2004. potpisala ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Od 23. srpnja do 15. studenoga 2019. bila je na plaćenom bolovanju. CdT je njezin izostanak od 18. studenoga 2019. do 7. veljače 2020. smatrao neopravdanim. Njezine izostanke od 8. veljače do 10. travnja 2020. i od 29. travnja do 4. svibnja 2020. CdT je pak prihvatio kao opravdane. Njezini izostanci od 5. svibnja 2020. smatrani su neopravdanima.

Odvjetnica osobe WV zatražila je utvrđivanje njezine invalidnosti. Navela je da s obzirom na njezino zdravstveno stanje povratak u uobičajene radne okolnosti nije zamisliv u bliskoj budućnosti. Dopisom od 14. rujna 2020. CdT je odbio taj zahtjev i obavijestio osobu WV da namjerava primijeniti članak 48. točku (b) Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: UZOS) u svrhu raskida njezina ugovora o radu.

Na temelju prethodno navedene odredbe kojom se predviđa mogućnost raskida ugovora o radu bez otkaznog roka u slučaju da član osoblja nije u mogućnosti nastaviti obavljati svoje poslove nakon završetka plaćenog bolovanja, 26. studenoga 2020. donesena je odluka o raskidu ugovora o radu osobe WV bez otkaznog roka. Osoba WV potom je Općem sudu podnijela tužbu za poništenje te odluke (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Opći sud prihvaća tužbu i poništava pobijanu odluku. U svojoj presudi Opći sud odlučuje o pitanju o kojem se dosad nije odlučivalo u sudskoj praksi, a to je može li uprava raskinuti ugovor o radu člana osoblja na temelju članka 48. točke (b) UZOS-a samo na osnovi njegovih neopravdanih izostanaka kao i interesa službe a da se pritom ne ispituje jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 16. drugog stavka UZOS-a na koji upućuje njegov članak 48. točka (b).

Ocjena Općeg suda

Opći sud pojašnjava da iz članka 16. drugog stavka i članka 48. točke (b) UZOS-a proizlazi da se ugovorni odnos člana osoblja može raskinuti ako su ispunjena dva uvjeta, odnosno prekoračenje vremenskog ograničenja propisanog za plaćeno bolovanje i njegova nemogućnost da nastavi obavljati poslove nakon proteka navedenog ograničenja.

⁶⁰⁹ Presuda od 2. listopada 2001., *EIB/Hautem* (C-449/99 P, [EU:C:2001:502](#), t. 95.)

Kad je riječ o prvom uvjetu koji se odnosi na prekoračenje vremenskog ograničenja propisanog za plaćeno bolovanje, Opći sud podsjeća na to da je plaćeno bolovanje navedeno u članku 48. točki (b) UZOS-a, nakon kojeg treba ocijeniti može li član osoblja nastaviti obavljati poslove, ono koje je predviđeno člankom 16. drugim stavkom UZOS-a.

Iz tumačenja članka 48. točke (b) UZOS-a u vezi s njegovim člankom 16. drugim stavkom proizlazi da se ugovor člana osoblja može raskinuti bez otkaznog roka nakon završetka njegova plaćenog bolovanja u slučaju da to bolovanje premašuje razdoblje od tri mjeseca ili trajanje službe dotičnog člana osoblja ako je ono dulje.

Stoga, kako bi raskinuo tužiteljev ugovor o radu na osnovi članka 48. točke (b) UZOS-a, CdT je bio obavezan provjeriti je li taj uvjet ispunjen.

Opći sud u tom pogledu utvrđuje da je CdT smatrao da su neopravdani izostanci osobe WV, time što su okončali njezino pravo na plaćeno bolovanje, upravu oslobodili obveze da provjeri je li ispunjen uvjet koji se odnosi na prekoračenje vremenskog ograničenja određenog za njezino plaćeno bolovanje. Međutim, ni članak 48. točka (b) UZOS-a, na kojem se temelji pobijana odluka, kao ni odredbe njegova članka 16. drugog stavka koje propisuju potonji uvjet ne predviđaju da odluka o raskidu ugovora bez otkaznog roka može biti donesena bez prethodne provjere toga je li premašeno vremensko ograničenje određeno za plaćeno bolovanje koje se odobrava dotičnom članu osoblja u skladu s uvjetima iz članka 16. drugog stavka UZOS-a. Usto, ni iz jedne od tih odredbi ne proizlazi, kao ni iz članka 59. Pravilnika o osoblju, koji osobito uređuje pravni režim koji se primjenjuje na bolovanje i neopravdane izostanke, da se provjera uvjeta koji se odnosi na prekoračenje vremenskog ograničenja propisanog za plaćeno bolovanje iz članka 16. drugog stavka UZOS-a u slučaju neopravdanog izostanka na datum spornog raskida kao i prije tog datuma može zamijeniti utvrđenjem tog izostanka. Slijedom toga, CdT je pobijanom odlukom primijenio uvjet neopravdanog izostanka koji nije predviđen člankom 48. točkom (b) ni člankom 16. drugim stavkom UZOS-a te je raskinuo ugovor o radu na neodređeno vrijeme osobe WV a da pritom nije provjerio je li ispunjen prvi uvjet predviđen tim odredbama.

Kad je riječ o drugom uvjetu, koji se odnosi na nemogućnost člana osoblja da nastavi obavljati poslove nakon proteka vremenskog ograničenja propisanog za plaćeno bolovanje, Opći sud utvrđuje da iz dopisa odvjetnice osobe WV proizlazi da je ona priznala kako nije u mogućnosti nastaviti obavljati poslove, o čemu je CdT vodio računa u pobijanoj odluci preuzevši sadržaj navedenih dopisa.

Međutim, budući da je datum na koji je trebalo utvrditi tu nemogućnost u skladu s člankom 48. točkom (b) UZOS-a nastupio nakon proteka vremenskog ograničenja za plaćeno bolovanje, za koje je prethodno navedeno da ga CdT nije razmatrao, ne može se smatrati da je drugi uvjet ispunjen. Prema tome, Opći sud zaključuje da je donošenjem pobijane odluke CdT povrijedio članak 48. točku (b) i članak 16. drugi stavak UZOS-a.

XVI. Zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu

Rješenje od 30. ožujka 2022., RT France/Vijeće (T-125/22 R, neobjavljeno, [EU:T:2022:199](#))

„Privremena pravna zaštita – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Suspenzija emitiranja određenih medijskih kuća – Zahtjev za suspenziju primjene – Nepostojanje hitnosti – Odvagivanje interesâ”

Povodom vojne agresije koju je 24. veljače 2022. počinila Ruska Federacija (u daljnjem tekstu: Rusija) protiv Ukrajine, Vijeće Europske unije donijelo je 1. ožujka 2022.⁶¹⁰ nove mjere kojima se dopunjavaju prethodne mjere koje je Vijeće donosilo od 2014. s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini⁶¹¹. Tim se novim mjerama nastojalo suspendirati djelatnosti emitiranja određenih medijskih kuća, među kojima je RT France, u Europskoj uniji ili usmjerene prema Uniji. Prema mišljenju Vijeća, Rusija je provodila propagandna djelovanja usmjerena na članove civilnog društva Unije i susjedne zemlje, pri čemu je snažno iskrivljavala činjenice i manipulirala njima, a pritom je koristila medijske kanale pod kontrolom ruskog vodstva.

RT France podnio je Općem sudu Europske unije tužbu za poništenje akata Vijeća⁶¹². Također je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kako bi mu se odobrila suspenzija primjene tih akata.

Predsjednik Općeg suda rješenjem od 30. ožujka 2022. odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu društva RT France zbog toga što pretpostavka hitnosti nije ispunjena i što odvagivanje predmetnih interesa prevaguje u korist Vijeća.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Predsjednik Općeg suda najprije ispituje dokazuju li argumenti koje je naveo RT France da je ispunjena pretpostavka hitnosti koja se zahtijeva kako bi sudac privremene pravne zaštite odobrio suspenziju primjene ili druge privremene mjere. RT France tvrdi, kao prvo, da će predmetne mjere ograničavanja dovesti do dramatičnih gospodarskih, financijskih i ljudskih posljedica jer on više nije u mogućnosti obavljati svoju djelatnost. U tom pogledu predsjednik Općeg suda najprije utvrđuje da se, s društvenog gledišta, na temelju podataka koje je pružio RT France ne može utvrditi broj radnih mjesta koja su izravno kratkoročno ugrožena, datum na koji prestaje raspolagati sredstvima potrebnim za isplatu svojih zaposlenika i okvir socijalnog plana koji bi mogao uspostaviti, osobito u pogledu mogućnosti preraspodjele ili ponovnog zapošljavanja obuhvaćenog osoblja. Stoga je navedena šteta isključivo gospodarske i financijske prirode. Predsjednik Općeg suda podsjeća na to da se ta vrsta štete ne može, osim u iznimnim okolnostima, smatrati nepopravljivom s obzirom na to da je novčanom naknadom u pravilu moguće ponovno uspostaviti stanje u kojem se oštećena osoba nalazila prije nastanka štete. Naime, sudac privremene pravne zaštite u tu svrhu treba raspolagati konkretnim i preciznim navodima, potkrijepljenima detaljnim dokazima u pisanom obliku i

⁶¹⁰ Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/351 o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 65, str. 5.) i Uredba Vijeća (EU) 2022/350 o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 65, str. 1.)

⁶¹¹ Odluka Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.)

⁶¹² Vidjeti u tom pogledu presudu od 27. srpnja 2022., **RT France/Vijeće** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

ovjerenima, kojima se dokazuje situacija u kojoj se nalazi stranka koja traži privremene mjere i koji omogućuju ocjenu posljedica koje će nastupiti u slučaju nedonošenja traženih mjera. Predsjednik Općeg suda utvrđuje da RT France ne iznosi svoju financijsku situaciju i da u zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu ne pruža ni najmanji podatak, a osobito ne brojčani, na temelju kojeg bi se mogla ocijeniti težina i nepopravljivost njegove financijske štete te dokazati opasnost od njezina nastanka.

U tom pogledu, iako je točno da RT France nije mogao emitirati svoje programe i da je time spriječen u obavljanju svoje djelatnosti, predsjednik Općeg suda ističe da je zabrana emitiranja upravo cilj koji se nastoji postići navedenim mjerama te da za RT France nije dovoljno općenito i apstraktno iznijeti razmatranja koja se odnose na njegovu financijsku održivost kako bi se zaključilo da postoji neposredno predstojeći rizik u tom području. Predsjednik Općeg suda u tom pogledu dodaje da je obveza suspenzije djelatnosti emitiranja društva RT France u Uniji ili prema Uniji samo privremena i da ga se pobijanim aktima ne sprečava u tome da emitira svoj sadržaj izvan Unije.

S obzirom na te elemente, RT France stoga nije dokazao da bi pretrpio tešku i nepopravljivu financijsku štetu u slučaju da se ne odobri tražena suspenzija primjene.

Kao drugo, kad je riječ o argumentu društva RT France prema kojem se pobijanim aktima teško povređuje njegov ugled jer je on u njima predstavljen kao medijska kuća pod stalnom i isključivom kontrolom ruskih vlasti, predsjednik Općeg suda napominje da je eventualna povreda njegova ugleda već prouzročena pobijanim aktima i da će trajati sve dok se ti akti ne ponište presudom u glavnom postupku. Doista, svrha postupka privremene pravne zaštite nije osigurati naknadu već pretrpljene štete, a poništenje pobijanih akata po završetku glavnog postupka dovoljna je naknada navodne neimovinske štete. Osim toga, odobravanje zatražene privremene mjere opravdano je samo ako akt o kojem je riječ predstavlja odlučujući uzrok navodne teške i nepopravljive štete. Međutim, nije utvrđeno da je navodna šteta, odnosno činjenica da je on predstavljen kao medijska kuća pod stalnom i isključivom kontrolom ruskih vlasti, odlučujući uzrok pobijanih akata, s obzirom na to da su drugi izvori ranije kritizirali nedostatak objektivnosti i neovisnosti društva RT France u odnosu na rusku vladu.

Kao treće, RT France tvrdi da su težina i nepopravljivost štete dokazani činjenicom da je riječ o potpunoj i trajnoj prepriči za djelatnost pružanja informativne usluge te da su učinci takvih akata nepopravljivi i osobito ozbiljni u demokratskim društvima. Predsjednik Općeg suda naglašava da je RT France bio dužan iznijeti i utvrditi vjerojatnost nastanka takve štete te utvrđuje da se to društvo općenito i apstraktno poziva na štetu koja se pobijanim aktima nanosi demokratskoj prirodi europskog društva a da pritom ne pojašnjava način na koji se ta šteta odnosi ili utječe na njega. Stoga predsjednik Općeg suda smatra da pretpostavka hitnosti nije utvrđena.

Usto smatra da odvagivanje predmetnih interesa prevaguje u korist Vijeća jer se interesi koje nastoji ostvariti ta institucija odnose na potrebu zaštite država članica od kampanja dezinformiranja i destabilizacije koje provode medijske kuće pod kontrolom ruskog vodstva i koje prijete javnom poretku i sigurnosti Unije u kontekstu obilježenom vojnom agresijom na Ukrajinu. Stoga je riječ o javnim interesima kojima se nastoji zaštititi europsko društvo i koji su dio cjelovite strategije kojom se želi što je brže moguće okončati agresija koju trpi Ukrajina. U tom kontekstu, trenutna suspenzija pobijanih akata mogla bi ugroziti ciljeve koje Unija nastoji postići, osobito miroljubive, u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 5. Ugovora o Europskoj uniji.

Interesi na koje se poziva RT France odnose se pak na situaciju njegovih zaposlenika i na njegovu financijsku održivost. Riječ je o interesima društva privatnog prava čije su glavne djelatnosti privremeno zabranjene.

Predsjednik Općeg suda dodaje da će se, u slučaju da RT France uspije u postupku i da se pobijani akti ponište u postupku o meritumu, šteta koju je pretrpio zbog povrede njegovih interesa moći procijeniti, tako da će se ta potencijalno pretrpljena šteta moći naknadno popraviti ili nadoknaditi. Naposljetku pojašnjava da je, s obzirom na izvanredne okolnosti o kojima je riječ, sud koji odlučuje o

meritumu odlučio donijeti odluku u ubrzanom postupku, tako da će RT France u najkraćem mogućem roku dobiti odgovor na zahtjev za poništenje⁶¹³.

S obzirom na prethodno navedeno, predsjednik Općeg suda odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, bez potrebe za ispitivanjem postoji li *fumus boni juris*.

Rješenje od 31. ožujka 2022., AL/Vijeće (T-22/22 R, neobjavljeno, [EU:T:2022:200](#))

„Privremena pravna zaštita – Javna služba – Dužnosnici – Stegovni postupak – Udaljavanje s radnog mjesta – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Hitnost – Fumus boni juris – Odvagivanje interesa”

Osoba AL, dužnosnik Vijeća Europske unije, podnijela je između 2009. i 2019. nekoliko izjava tijelu za imenovanje kako bi ishodila novčane naknade i povlastice predviđene Pravilnikom o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) za određen broj osoba koje su tijekom njezina razdoblja službe uključene u njezinu obitelj, a osobito za njezina posvojenog sina s invaliditetom.

Nakon što je tijelo za imenovanje izrazilo zabrinutost u pogledu tih zahtjeva za obiteljske doplatke, Europski ured za borbu protiv prijevара (u daljnjem tekstu: OLAF) pokrenuo je istragu o sumnjama da je tužitelj počinio prijevaru u pogledu sastava obitelji i uvjeta potrebnih za odobravanje obiteljskih doplataka.

OLAF je nakon istrage osobito preporučio Vijeću da, s jedne strane, poduzme sve odgovarajuće mjere za povrat iznosa neosnovano isplaćenog tužitelju i da, s druge strane, protiv njega pokrene stegovni postupak. Vijeće je po završetku stegovnog postupka donijelo odluku o razrješenju tužitelja s njegovih dužnosti (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Međutim, tijelo za imenovanje odlučilo je djelomično prihvatiti žalbu koju je tužitelj podnio protiv određenih odluka o financijskom povratu i ponovno uspostaviti doplatke o kojima je riječ.

Predsjednik Općeg suda, kojem je tužitelj podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu istodobno s tužbom za poništenje pobijane odluke, prihvaća taj zahtjev i nalaže Vijeću da suspendira primjenu pobijane odluke.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Kao prvo, u okviru ispitivanja uvjeta hitnosti, kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem je suspenzija primjene pobijane odluke potrebna kako bi se očuvalo zdravlje ili čak život njegova posvojenog sina s invaliditetom, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da sudac privremene pravne zaštite može uzeti u obzir navodnu štetu samo ako se ona može nanijeti interesima stranke koja traži privremenu mjeru. Iz toga slijedi da sudac privremene pravne zaštite po potrebi može uzeti u obzir štetu koju izvršenje pobijane odluke može uzrokovati stranci koja nije zatražila privremenu mjeru samo u okviru odvagivanja postojećih interesa.

U tim okolnostima, štetu po zdravlje i život tužiteljeva posvojenog sina s invaliditetom te štetu povezanu s gubitkom financijskih naknada koje je dobivao za svojeg sina, na koje se poziva tužitelj, sudac privremene pravne zaštite može uzeti u obzir samo ako se te štete mogu nanijeti tužitelju.

⁶¹³ Vidjeti u tom pogledu presudu od 27. srpnja 2022., *RT France/Vijeće* (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

Međutim, nije sporno da je zdravlje sina najveća očeva briga, neovisno o tome je li posvojen ili nije. Teška i nepopravljiva šteta koju tužitelj navodi u pogledu zdravlja i života svojeg sina stoga može izravno utjecati na tužitelja kao posvojitelja.

Naime, kao samohrani roditelj koji je preuzeo i nastavlja preuzimati teret liječenja i obrazovanja svojeg posvojenog sina koji boluje od cerebralne paralize/urođene spastične tetrapareze i povezanih komorbiditeta, tužitelj bi nužno pretrpio osobnu tešku i nepopravljivu štetu kad se, zbog nepostojanja trenutačne znatne medicinske potpore, zdravlje njegova posvojenog sina više ne bi moglo osigurati sve do eventualne pozitivne presude u glavnom postupku.

Budući da ta medicinska potpora ovisi o financijskim naknadama i povlasticama na koje su tužitelj i njegov sin imali pravo na temelju tužiteljeva svojstva dužnosnika, njihov gubitak uzrokovao bi mu izravnu štetu. Kao samohrani roditelj koji je financijski odgovoran za medicinsku potporu i obrazovanje svojeg posvojenog sina s invaliditetom, tužitelj će osobno snositi tešku i nepopravljivu štetu ako se njegovu sinu uskrati ta medicinska i obrazovna potpora, čime ga se izlaže navodnim opasnostima po zdravlje.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda priznaje da postoji *fumus boni juris*, s obzirom na to da se za određene tužbene razloge koje ističe tužitelj na prvi pogled doima da nisu bez ozbiljnog temelja.

U tom pogledu, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da odluka kojom se izriče sankcija udaljavanja s radnog mjesta nužno podrazumijeva osjetljiva razmatranja institucije, s obzirom na osobito ozbiljne posljedice koje proizlaze iz takve odluke. Institucija u tom pogledu ima široku diskrecijsku ovlast i Opći sud ne može zamijeniti ocjenu tijela za imenovanje vlastitom ocjenom. Sudski nadzor ograničen je na provjeru materijalne točnosti utvrđenih činjenica, nepostojanja očite pogreške prilikom ocjene činjenica i nepostojanja zlouporabe ovlasti. Usto, zakonitost svake stegovne sankcije pretpostavlja da je utvrđeno postojanje činjenica koje se stavljaju na teret osobi o kojoj je riječ.

U tom kontekstu predsjednik Općeg suda smatra, ne dovodeći u pitanje buduću odluku suda u glavnom postupku, da smanjenje iznosa koje je potrebno vratiti mora izravno utjecati na stegovnu sankciju izrečenu tužitelju te da je tijelo za imenovanje, kako bi utvrdilo težinu povrede i odlučilo o stegovnoj sankciji koju treba izreći tužitelju, u okviru svoje analize prirode povrede i okolnosti u kojima je ona počinjena trebalo uzeti u obzir činjenicu da nadležna nacionalna tijela nisu pokrenula nikakav kazneni postupak ili progon u pogledu povreda koje mu se stavljaju na teret.

Usto, predsjednik Općeg suda priznaje da se, iako dobrobit djece ni u kojem slučaju ne može opravdati tužiteljevo ponašanje, na prvi pogled čini da je tijelo za imenovanje ipak trebalo uzeti u obzir tu okolnost kao razlog zbog kojeg je tužitelj počinio povredu, tim više jer, kao što to priznaje i samo tijelo za imenovanje, tužitelj nije imao zlu namjeru ni želju da se osobno obogati.

Kao treće i posljednje, kad je riječ o odvagivanju interesa i, konkretnije, o interesu Vijeća, predsjednik Općeg suda ističe da obveza lojalnog postupanja doista utječe na očuvanje odnosa osobnog povjerenja između institucije i njezinih dužnosnika, kojim se uvjetuje održavanje radnog odnosa. Tom se obvezom dužnosniku nalaže ne samo to da se suzdrži od postupaka protivnih dostojanstvu položaja i dužnom poštovanju prema instituciji i njezinim tijelima, nego također iskazivanje ponašanja koje je izvan svake sumnje kako bi odnos povjerenja između te institucije i njega ostao očuvan. Međutim, iz toga ipak ne slijedi da svaka povreda obveze lojalnog postupanja sustavno dovodi do gubitka tog povjerenja i stoga otkaza kao neizbježne posljedice.

Suprotno tomu, u slučaju da se ne odrede privremene mjere koje je zatražio tužitelj, tužiteljev posvojeni sin prestao bi primati naknade koje mu omogućuju da prima zdravstvenu skrb o kojoj ovisi njegov život. Stoga odvagivanje interesa prevaguje u korist tužitelja.

S obzirom na prethodno navedeno, prihvaćen je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

Rješenje od 25. travnja 2022., HB/Komisija (T-408/21 R, neobjavljeno,
[EU:T:2022:241](#))

„Privremena pravna zaštita – Javna nabava usluga – Nepravilnosti u postupku dodjele ugovora – Povrat neosnovano plaćenih iznosa – Odluke koje su ovršne isprave – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Hitnost – Fumus boni juris – Odvagivanje interesa”

U okviru dvaju postupaka javne nabave koje je pokrenula Europska unija, koji su opisani u nastavku⁶¹⁴, dva ugovora dodijeljena su⁶¹⁵ konzorciju kojim je upravljao HB, tužitelj, privatno društvo s ograničenom odgovornošću osnovano u skladu s belgijskim pravom, čiji je jedini dioničar drugo društvo s ograničenom odgovornošću.

Komisija je na temelju izvješća o analizi Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) najprije suspendirala izvršenje ugovora TACIS i CARDS zbog toga što je prilikom njihove dodjele došlo do pogrešaka ili bitnih nepravilnosti ili do prijave. Zatim je donijela dvije odluke o smanjenju iznosa dugovanih na temelju tih ugovora i o povratu neosnovano plaćenih iznosa. Naposljetku je donijela dvije odluke koje su ovršne isprave i koje se odnose na povrat svakog potraživanja na teret tužitelja, na temelju svakog od dvaju ugovora o javnoj nabavi TACIS i CARDS.

Predsjednik Općeg suda, kojem je tužitelj podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu istodobno s tužbom za poništenje tih dviju odluka, prihvaća taj zahtjev i nalaže Komisiji da suspendira primjenu navedenih odluka.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Kao prvo, predsjednik Općeg suda najprije ispituje uvjet hitnosti traženih privremenih mjera i zaključuje da je on ispunjen u ovom slučaju. U tom pogledu, budući da je šteta na koju se poziva isključivo financijske prirode, podsjeća na to da su u takvom slučaju zatražene privremene mjere opravdane ako je očito da bi se, u nedostatku tih mjera, stranka koja ih traži nalazila u situaciji koja može ugroziti njezinu financijsku održivost prije donošenja odluke kojom se okončava postupak o meritumu ili da bi njezini tržišni udjeli bili znatno izmijenjeni s obzirom na, među ostalim, veličinu i promet njezina poduzeća te, ovisno o slučaju, obilježja grupe kojoj pripada.

Konkretnije, kad je riječ o mogućoj nesolventnosti društva, ona ne podrazumijeva nužno da je ispunjen uvjet hitnosti. Naime, u okviru ispitivanja financijske održivosti društva, ocjena njegove materijalne situacije može se izvršiti uzimajući u obzir, među ostalim, obilježja grupe kojoj pripadaju njezini dioničari, zbog čega sudac privremene pravne zaštite može zaključiti da uvjet hitnosti nije ispunjen unatoč predvidljivom stanju nesolventnosti društva.

U ovom slučaju, kako bi ocijenio financijsku snagu društva tužitelja, predsjednik Općeg suda podsjeća na pravni oblik tužitelja i njegovu vlasničku strukturu te ističe da je njegov direktor također dužan, zajedno s njim, platiti Komisiji iznos utvrđen u pobijanim odlukama. Iz tih okolnosti zaključuje da oblik sudjelovanja tužitelja u toj skupini i njezine značajke, osobito financijske sposobnosti kojima raspolaže u cijelosti, predstavljaju ključne elemente za ispitivanje hitnosti zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu.

Međutim, s obzirom na podatke koje je iznio tužitelj, smatra, s jedne strane, da je očito da je ukupan iznos imovine grupe kojoj pripada tužitelj znatno manji od iznosa koji zahtijeva Komisija, koji je veći od 5 000 000,00 eura. S druge strane, potvrda ovlaštenog revizora dokazuje da se zapljena imovine dvaju

⁶¹⁴ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti rješenje od 20. listopada 2022., **PB/Komisija** (T-407/21 R, [EU:T:2022:655](#)), prikazano u istom dijelu na str. **275**.

⁶¹⁵ Ugovori pod oznakama TACIS/2006/101-510 odnosno CARDS/2008/166-429

društava grupe kojoj pripada tužitelj može smatrati okolnošću koja može dovesti u pitanje kontinuitet poslovanja, a time i do potencijalnog nestanka tih društava. Predsjednik Općeg suda zaključuje da je, kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta tužiteljevim interesima, nužno da suspenzija primjene pobijanih odluka bude određena i da proizvodi učinke prije odluke u glavnom predmetu.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda ispituje uvjet koji se odnosi na *fumus boni juris* te u tom pogledu provodi ispitivanje *prima facie* u pogledu osnovanosti prigovora koje je tužitelj istaknuo u prilog tužbi u glavnom predmetu i stoga provjerava je li barem jedan od tih prigovora dovoljno ozbiljan da bi se opravdalo njegovo prihvatanje u okviru postupka privremene pravne zaštite.

Kad je riječ o tužbenom razlogu koji se odnosi na Komisijinu nenadležnost za donošenje pobijanih odluka, nepostojanje pravne osnove i povredu načela legitimnih očekivanja, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da Financijska uredba doista može služiti Komisiji kao pravna osnova⁶¹⁶ za donošenje odluka koje su ovršne isprave⁶¹⁷, unatoč tome što je novčana obveza o kojoj je riječ ugovorne prirode. Međutim, s jedne strane, sud Unije nije nadležan za odlučivanje o tužbi za poništenje ako je tužiteljeva pravna situacija isključivo dio okvira ugovornih odnosa čiji se pravni sustav uređuje nacionalnim propisom koji su odredile ugovorne strane te, s druge strane, Komisija ne može donijeti odluku koja je ovršna isprava u okviru ugovornih odnosa koji ne sadržavaju arbitražnu klauzulu u korist suda Unije i koji su stoga obuhvaćeni sudskom nadležnosti sudova države članice. Prema tome, Komisijina ovlast donošenja odluka koje su ovršne isprave u okviru ugovornih odnosa treba biti ograničena na ugovore koji sadržavaju arbitražnu klauzulu kojom se nadležnost dodjeljuje sudu Unije.

Međutim, u ovom slučaju, iako se pobijane odluke temelje na UFEU-u i Financijskoj uredbi, predsjednik Općeg suda utvrđuje da ugovori ne sadržavaju arbitražnu klauzulu kojom se nadležnost dodjeljuje sudu Unije.

Iz toga zaključuje da se, ne dovodeći u pitanje odluku Općeg suda o tužbi u glavnom postupku, za tužbeni razlog koji ističe tužitelj na prvi pogled doima da nije bez ozbiljnog temelja. Stoga taj tužbeni razlog zaslužuje detaljno ispitivanje koje ne može provesti sudac privremene pravne zaštite, nego je to potrebno učiniti u okviru postupka o meritumu.

Kao treće, predsjednik Općeg suda odvaguje rizike povezane sa svakim mogućim rješenjem. U tom pogledu, kad je riječ o tužiteljevu interesu za odobravanje suspenzije primjene pobijanih odluka, utvrđuje da bi u okolnostima ovog slučaja izvršenje pobijanih odluka vjerojatno dovelo do prestanka tužiteljeve gospodarske djelatnosti. Kad je riječ o interesu koji predstavlja trenutna primjena pobijanih odluka, napominje da Komisija ne pruža nikakvo objašnjenje u tom pogledu te da i sama smatra da je suspenzija primjene pobijanih odluka poželjna u ovom slučaju. Predsjednik Općeg suda iz toga zaključuje da odvagivanje interesa prevaguje u korist suspenzije primjene pobijanih odluka.

S obzirom na prethodno navedeno, prihvaćen je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

⁶¹⁶ Na temelju članka 100. stavka 2. 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 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.)

⁶¹⁷ U smislu članka 299. UFEU-a

**Rješenje od 30. svibnja 2022., OT/Vijeće (T-193/22 R, neobjavljeno,
[EU:T:2022:307](#))**

*„Privremena pravna zaštita – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene s obzirom na djelovanja Rusije kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje sredstava – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Nepostojanje *fumus boni juris* – Nepostojanje hitnosti”*

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 i Provedbenu uredbu (EU) 2022/427⁶¹⁸, kojima je tužiteljevo ime dodano na popise osoba, subjekata i tijela koji su pružali podršku djelovanjima kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine, koje je Vijeće sastavljalo od 2014.

Osoba OT podnijela je Općem sudu Europske unije tužbu za poništenje akata Vijeća. Podnijela je i zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kako bi joj se odobrila suspenzija primjene tih akata i kako bi se donijele različite privremene mjere.

Predsjednik Općeg suda rješenjem od 30. svibnja 2022. odbija zahtjev za privremenu pravnu zaštitu osobe OT jer nisu ispunjeni uvjeti koji se odnose na *fumus boni juris* i hitnost.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Predsjednik Općeg suda najprije ispituje je li ispunjen uvjet koji se odnosi na *fumus boni juris*, pri čemu provodi ispitivanje *prima facie* u pogledu osnovanosti prigovora koje je tužitelj istaknuo u glavnom predmetu. Tužitelj u tom pogledu ističe različite tužbene razloge kako bi dokazao nezakonitost akata koje je Vijeće donijelo u odnosu na njega.

Prilikom ispitivanja, kao prvo, tužiteljeva argumenta koji se odnosi na povredu prava obrane, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da, u okviru prvog uvrštavanja na navedene popise, poštovanje prava obrane i prava na sudsku zaštitu zahtijeva da nadležno tijelo Unije, u ovom slučaju Vijeće, priopći zainteresiranoj osobi elemente kojima raspolaže protiv nje kako bi se ona mogla braniti, kako bi po potrebi pokrenula postupak pred sudom Unije i kako bi joj se omogućilo da iznese svoje stajalište u pogledu razloga koji joj se stavljaju na teret. Međutim, kako bi navedene mjere imale učinak iznenađenja i kako bi se mogle odmah primijeniti, Vijeće nije dužno priopćiti zainteresiranoj osobi obrazloženje koje se odnosi na nju prije njezina prvotnog uvrštavanja na popise, nego samo istodobno s donošenjem odluke o kojoj je riječ ili neposredno nakon tog donošenja.

U ovom slučaju, budući da tužiteljeva adresa nije bila javna, Vijeće je u *Službenom listu Europske unije* od 16. ožujka 2022.⁶¹⁹ objavilo mišljenje u kojem se tužitelja obavještava o odluci Vijeća kojom mu se izriču mjere ograničavanja te se ističe da su razlozi kojima se opravdava to uvrštavanje navedeni u prilogima predmetnim aktima, kao i da on ima pravo uputiti Vijeću zahtjev za preispitivanje te odluke. Stoga je tužitelju doista priopćeno obrazloženje odluke. Predsjednik Općeg suda na prvi pogled

⁶¹⁸ 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 871, str. 44. i ispravak SL 2022., L 105, str. 67.) i 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 871, str. 1. i ispravak SL 2022., L 105, str. 66.)

⁶¹⁹ Obavijest namijenjena osobama, subjektima i tijelima na koje se primjenjuju mjere ograničavanja predviđene u Odluci Vijeća 2014/145/ZVSP, kako je izmijenjena Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/429, i Uredbi Vijeća (EU) br. 269/2014, kako je provedena Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2022/427, o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., C 1211, str. 1.).

zaključuje da činjenica da tužitelju nije poslana pojedinačna obavijest o predmetnoj odluci nije povrijedila njegova prava obrane.

Usto, budući da je akt koji negativno utječe na neku osobu u dovoljnoj mjeri obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom zainteresiranoj osobi, što joj omogućuje da razumije doseg mjere koja se na nju odnosi, predsjednik Općeg suda ističe da se u ovom slučaju teško može osporavati da je tužitelj bio potpuno svjestan konteksta u kojem su donesene mjere koje se odnose na njega. Naime, na prvi je pogled obrazloženje bilo dovoljno jasno i precizno kako bi se tužitelju omogućilo da razumije razloge zbog kojih je njegovo ime uvršteno na popise o kojima je riječ te da je Vijeće dostavilo tužitelju cijeli spis s dokazima koji se odnose na njega.

Kao drugo, kad je riječ o tužiteljevu tužbenom razlogu koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja, predsjednik Općeg suda utvrđuje da tužitelj zapravo osporava osnovanost razloga koje mu Vijeće stavlja na teret. U tom pogledu iz spisa proizlazi da se na prvi pogled čini da dokazi koje je Vijeće uzelo u obzir predstavljaju skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija koje omogućuju da se djela koja se pripisuju tužitelju kvalificiraju kao djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine te stoga potkrepljuju razloge njegova uvrštavanja na popise. Budući da činjenični elementi na koje se poziva Vijeće prethode datumu ruske invazije na Ukrajinu i da se ne odnose na taj sukob, i s obzirom na to da tužitelj nije iznio nikakve dodatne elemente koji bi potvrdili suprotno, predsjednik Općeg suda smatra da na prvi pogled nema razloga za sumnju u pouzdanost činjeničnih elemenata na koje se poziva Vijeće.

Kad je riječ o trećem tužiteljevu tužbenom razlogu koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da temeljna prava u pravu Unije nemaju apsolutnu zaštitu, nego ih treba uzeti u obzir ovisno o njihovoj funkciji u društvu. Stoga se ograničenja mogu uvesti ako odgovaraju ciljevima od općeg interesa Unije i ako ne predstavljaju, u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići, neproporcionalno i neprihvatljivo miješanje kojim se može povrijediti sama bit zajamčenog prava. U ovom slučaju, s obzirom na temeljni cilj zaštite civilnog stanovništva, zamrzavanje financijskih sredstava i zabrana ulaska na područje Unije koji se nalažu tužitelju nisu neprikladni. Predsjednik Općeg suda također utvrđuje da alternativne i manje ograničavajuće mjere ne bi omogućile jednako učinkovito postizanje željenog cilja, odnosno izvršavanja pritiska na potporu djelovanjima kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine, osobito s obzirom na mogućnost zaobilaženja naloženih ograničenja. Stoga su, s obzirom na temeljnu važnost održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, predmetna ograničenja na prvi pogled opravdana ciljem od općeg interesa i ne čine se neproporcionalnima s obzirom na ciljeve koji se nastoje postići.

S obzirom na prethodno navedeno, predsjednik Općeg suda zaključuje da tužitelj argumentacijom u prilog svojem zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu nije dokazao postojanje *fumus boni juris*.

To je rješenje, prema mišljenju predsjednika Općeg suda, u skladu s ocjenom uvjeta u pogledu hitnosti zatraženih mjera.

U ovom je slučaju tužitelj, koji traži donošenje privremenih mjera jer zbog pobijanih akata nema slobodu kretanja i ne može posjetiti svoju obitelj, imao mogućnost da zbog hitnih humanitarnih razloga od tijela dotične države članice zatraži odstupanje od zabrane koja se odnosi na njega. Međutim, nije dokazao da je iscrpio sve mogućnosti za odobravanje takvog odstupanja. Isto tako, nije dokazao da postoji teška i nepopravljiva šteta kojom bi se opravdalo njegovo pridruživanje obitelji. Naposljetku, tužitelj je zatražio oslobađanje određenih zamrznutih financijskih sredstava, kao što mu se to omogućuje pobijanim aktima, tako da predsjednik Općeg suda presuđuje da odstupanja odobrena u tom pogledu omogućuju tužiteljevoj obitelji da vodi normalan život. Slijedom toga, predsjednik Općeg suda zaključuje da nije ispunjen uvjet hitnosti i da stoga valja odbiti zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

**Rješenje od 8. lipnja 2022., Mađarska/Komisija (T-104/22 R, neobjavljeno,
[EU:T:2022:351](#))**

„Privremena pravna zaštita – Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Europski strukturni i investicijski fondovi – Uredba (EU) br. 1303/2013 – Dokumenti koji potječu iz države članice – Zahtjev za suspenziju primjene – Fumus boni juris – Hitnost – Odvagivanje interesa”

Povodom zahtjeva za pristup dokumentima upućenog Komisiji, koji se odnosi na korespondenciju koju su Komisija i mađarska tijela razmijenili u pogledu poziva za podnošenje prijedloga financiranog u okviru dijeljenog upravljanja⁶²⁰, Komisija je najprije odbila taj pristup, a zatim je na ponovni zahtjev konačno odlučila odobriti djelomičan pristup predmetnim dokumentima trećoj strani koja je podnijela zahtjev, unatoč protivljenju koje je izrazila mađarska vlada.

Predsjednik Općeg suda, kojem je Mađarska podnijela zahtjev za privremenu pravnu zaštitu istodobno s tužbom za poništenje potonje Komisijine odluke, prihvaća taj zahtjev i nalaže Komisiji suspenziju primjene te odluke u dijelu u kojem se njome odobrava pristup dokumentima koji potječu od mađarskih tijela.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Kao prvo, predsjednik Općeg suda priznaje da postoji *fumus boni juris* s obzirom na to da se za dva argumenta koje ističe Mađarska na prvi pogled doima da nisu bez ozbiljnog temelja, tako da zaslužuju detaljno ispitivanje koje ne može provesti sudac privremene pravne zaštite, nego je to potrebno učiniti u okviru postupka o meritumu.

U tom pogledu predsjednik Općeg suda najprije podsjeća na to da se, iako država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice⁶²¹, dotičnoj državi članici ne dodjeljuje opće i bezuvjetno pravo veta koje bi joj omogućilo da se potpuno diskrecijski i bez obrazloženja usprotivi otkrivanju svakog dokumenta kojim raspolaže institucija samo zato što navedeni dokument potječe iz te države članice. Nadalje, institucija je dužna provjeriti mogu li, s obzirom na okolnosti slučaja i primjenjiva pravna pravila, razlozi koje je iznijela država članica u prilog svojem protivljenju na prvi pogled opravdati takvo odbijanje. Naposljetku, to Komisijino ispitivanje treba provesti u okviru lojalnog dijaloga koji obilježava postupak odlučivanja uspostavljen propisom o pristupu dokumentima kojima raspolaže institucija i koji potječu iz neke države članice.

Kad je riječ o prvom argumentu, prema kojem se izuzeće na temelju opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja postupka odlučivanja institucije⁶²², u slučaju otkrivanja dokumenta, primjenjuje u slučaju dijeljenog upravljanja, predsjednik Općeg suda utvrđuje da države članice i Komisija u okviru dijeljenog upravljanja o kojem je riječ u ovom slučaju dijele odgovornost za upravljanje i kontrolu programâ te da je, među ostalim, Komisijina zadaća osigurati da države članice zakonito i pravilno

⁶²⁰ U skladu s člancima 74. i 125. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.)

⁶²¹ U skladu s člankom 4. stavkom 5. 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.)

⁶²² Na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001

upotrebljavaju Europske strukturne i investicijske fondove. Iz toga zaključuje da se na prvi pogled ne može isključiti zaključak da se na dokumente o kojima je riječ u ovom predmetu primjenjuje postupak donošenja odluke Unije, osobito zbog toga što je, prema sudskoj praksi Suda, pravo države članice da od institucije zatraži da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice „odredba koja se odnosi na postupak donošenja odluke Zajednice”.

Kad je riječ o drugom argumentu, prema kojem je Komisija u okviru lojalnog dijaloga trebala navesti razlog zbog kojeg je promijenila svoju raniju praksu i, s obzirom na to, pružiti Mađarskoj priliku da iznese druge moguće razloge za odbijanje, predsjednik Općeg suda ističe da je pobijana odluka potvrđujuća odluka kojom se odstupa od odluke o odbijanju koju je prvotno donijela Komisija. S obzirom na poseban kontekst predmeta, on ne isključuje da je Komisija trebala pružiti Mađarskoj priliku da bolje navede svoje razloge ili da prije donošenja pobijane odluke iznese druge moguće razloge za odbijanje. Usto, napominje da je Komisija na vlastitu inicijativu mogla ispitati primjenjuju li se na zahtjev za pristup o kojem je riječ druga izuzeća predviđena pravom na pristup dokumentima.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda smatra da je u ovom slučaju ispunjen uvjet hitnosti, s obzirom na to da je u dovoljnoj mjeri utvrđena opasnost od nastanka teške i nepopravljive štete za Mađarsku. Naime, on ističe da šteta na koju se poziva proizlazi iz otkrivanja navodno povjerljivih informacija i da se te informacije odnose na organizaciju poziva za podnošenje prijedloga u okviru natjecateljskog postupka u kojem treba sudjelovati nekoliko zainteresiranih strana. Stoga bi se pravilno odvijanje tog postupka moglo ugroziti u slučaju otkrivanja informacija. Predsjednik Općeg suda iz toga zaključuje da, s obzirom na to da sporni dokumenti mogu biti povjerljivi, kao što to tvrdi Mađarska, njihovim se otkrivanjem povređuje izuzeće na temelju ozbiljnog ugrožavanje postupka odlučivanja institucije i oni nikako ne mogu ponovno postati neobjavljeni dokumenti, čak ni u slučaju da se tužba u konačnici prihvati.

Kao treće, na temelju odvagivanja postojećih interesa, koje uključuje utvrđivanje toga prevladava li interes stranke koja traži privremene mjere za dobivanje tog odobrenja nad interesom koji predstavlja trenutna primjena spornog akta, predsjednik Općeg suda ispituje uvjet prema kojem pravna situacija do koje je dovelo rješenje o privremenoj pravnoj zaštiti treba biti reverzibilna. U tom pogledu utvrđuje da bi, u ovom slučaju, presuda o poništenju postala iluzorna te bi joj se oduzeo korisni učinak kad bi se zahtjev Mađarske za privremenu pravnu zaštitu odbio jer bi posljedica tog odbijanja bila omogućavanje Komisiji da odmah objavi sporne dokumente i stoga *de facto* prejudiciranje smisla buduće odluke o meritumu, odnosno odbijanje tužbe za poništenje. Usto podsjeća na to da se sama Komisija ne protivi suspenziji pobijane odluke.

S obzirom na prethodno navedeno, prihvaćen je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

Rješenje od 20. listopada 2022., PB/Komisija (T-407/21 R, neobjavljeno, [EU:T:2022:655](#))

„Privremena pravna zaštita – Javna nabava usluga – Nepravilnosti u postupku dodjele ugovora – Povrat neosnovano plaćenih iznosa – Odluke koje su ovršne isprave – Zahtjev za određivanje privremenih mjera – Hitnost – Fumus boni juris – Odvagivanje interesa”

U okviru dvaju postupaka javne nabave koje je Europska unija pokrenula s ciljem sklapanja, s jedne strane, ugovora o uslugama TACIS za pružanje tehničke pomoći ukrajinskim vlastima u pogledu usklađivanja ukrajinskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije i, s druge strane, ugovora o uslugama CARDS za pružanje usluga povećanja kapaciteta, stručnog znanja i potpore srpskom

ministarstvu pravosuđa, ta su dva ugovora dodijeljena⁶²³ konzorciju kojim upravlja privatno društvo, čiji je direktor osoba PB, tužitelj.

Komisija je na temelju izvješća o analizi Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) najprije suspendirala izvršenje ugovora TACIS i CARDS zbog toga što je prilikom njihove dodjele došlo do pogrešaka ili bitnih nepravilnosti ili do prijevare. Zatim je donijela odluku o primjeni upravne mjere protiv tužitelja i povukla iznose koji su neosnovano primljeni na temelju navedenih ugovora, pri čemu je tužitelja i društvo čiji je on direktor smatrala solidarno odgovornima za plaćanje predmetnih iznosa. Naposljetku je donijela odluku, koja je ovršna isprava, u svrhu povrata neosnovano primljenih iznosa, pri čemu je tužitelja i društvo čiji je on direktor smatrala solidarno odgovornim za plaćanje predmetnog iznosa.

Predsjednik Općeg suda, kojem je tužitelj podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu istodobno s tužbom za poništenje potonje odluke, prihvata taj zahtjev i nalaže Komisiji da suspendira primjenu navedene odluke.

Ocjena predsjednika Općeg suda

Kao prvo, predsjednik Općeg suda najprije ispituje uvjet hitnosti traženih privremenih mjera. U tom pogledu smatra da je taj uvjet ispunjen jer se, u posebnim okolnostima ovog slučaja, teška i nepopravljiva šteta koju navodi tužitelj treba smatrati utvrđenom zbog toga što se nemogućnost da se tijekom duljeg razdoblja osigura zadovoljavanje njegovih osnovnih potreba ne može popraviti kasnijom financijskom naknadom.

Naime, s obzirom na okolnosti tužiteljeve situacije, u slučaju izvršenja pobijane odluke on ne bi raspolagao prihodima koji mu omogućuju da podmiri sve troškove koji su neophodni da se osigura zadovoljavanje njegovih osnovnih potreba do trenutka u kojem će se donijeti odluka u glavnom postupku.

Kao drugo, predsjednik Općeg suda ispituje uvjet koji se odnosi na *fumus boni juris* te u tom pogledu provodi ispitivanje *prima facie* u pogledu osnovanosti prigovora koje je tužitelj istaknuo u prilog tužbi u glavnom predmetu i stoga provjerava je li barem jedan od tih prigovora dovoljno ozbiljan da bi se opravdalo njegovo prihvaćanje u okviru postupka privremene pravne zaštite.

Kad je riječ o tužbenom razlogu koji se odnosi na Komisijinu nenadležnost za donošenje odluka koje su ovršne isprave, nepostojanje pravne osnove i očitu pogrešku u ocjeni, predsjednik Općeg suda podsjeća na to da Financijska uredba doista može služiti Komisiji kao pravna osnova⁶²⁴ za donošenje odluka koje su ovršne isprave⁶²⁵, unatoč tome što je novčana obveza o kojoj je riječ ugovorne prirode. Međutim, s jedne strane, sud Unije nije nadležan za odlučivanje o tužbi za poništenje ako je tužiteljeva pravna situacija isključivo dio okvira ugovornih odnosa čiji se pravni sustav uređuje nacionalnim propisom koji su odredile ugovorne strane te, s druge strane, Komisija ne može donijeti odluku koja je ovršna isprava u okviru ugovornih odnosa koji ne sadržavaju arbitražnu klauzulu u korist suda Unije i koji su stoga obuhvaćeni sudskom nadležnosti sudova države članice. Prema tome, Komisijina ovlast

⁶²³ Ugovori pod oznakama TACIS/2006/101-510 odnosno CARDS/2008/166-429

⁶²⁴ Na temelju članka 100. stavka 2. 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 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.)

⁶²⁵ U smislu članka 299. UFEU-a

donošenja odluka koje su ovršne isprave u okviru ugovornih odnosa treba biti ograničena na ugovore koji sadržavaju arbitražnu klauzulu kojom se nadležnost dodjeljuje sudu Unije.

Predsjednik Općeg suda pojašnjava da, s jedne strane, Uredba o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica⁶²⁶ ne može sama po sebi predstavljati relevantnu pravnu osnovu za donošenje upravnih mjera za povrat neosnovano primljenih iznosa i, s druge strane, da se u odredbama te uredbe kojima se utvrđuju upravne mjere⁶²⁷ ne navodi da se te mjere mogu primjenjivati na osobe ili subjekte koji nisu njihovi korisnici, pri čemu se trećoj osobi osobito nalaže povrat iznosa koje je neosnovano primio taj korisnik.

Međutim, u ovom slučaju, iako se upravne mjere koje je donijela Komisija temelje na UFEU-u, Financijskoj uredbi i Uredbi o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, predsjednik Općeg suda utvrđuje da ugovori sklopljeni s društvom čiji je direktor tužitelj ne sadržavaju arbitražnu klauzulu kojom se nadležnost dodjeljuje sudu Unije.

Iz toga zaključuje da se, ne dovodeći u pitanje odluku Općeg suda o tužbi u glavnom postupku, za tužbeni razlog koji ističe tužitelj i koji se temelji na Komisijinoj nenadležnosti za donošenje odluka koje su ovršne isprave, nepostojanju pravne osnove i očitoj pogrešci u ocjeni, na prvi pogled doima da nije bez ozbiljnog temelja. Stoga taj tužbeni razlog zasluži detaljno ispitivanje koje ne može provesti sudac privremene pravne zaštite, nego je to potrebno učiniti u okviru postupka o meritumu.

Kao treće, predsjednik Općeg suda odvaguje rizike povezane sa svakim mogućim rješenjem. U tom pogledu, kad je riječ o tužiteljevu interesu za izbjegavanje trenutnog povrata iznosa o kojima je riječ, utvrđuje da bi u okolnostima ovog slučaja izvršenje pobijane odluke vjerojatno dovelo do tužiteljeve nesposobnosti da zadovolji svoje najosnovnije potrebe. Kad je riječ o financijskim interesima Unije, napominje da Komisija ne pruža nikakvo objašnjenje u tom pogledu te da i sama smatra da je suspenzija primjene pobijane odluke poželjna u ovom slučaju. Predsjednik Općeg suda iz toga zaključuje da odvagivanje interesa prevaguje u korist tužitelja.

S obzirom na prethodno navedeno, prihvaćen je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

⁶²⁶ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.)

⁶²⁷ U ovom slučaju članak 4. Uredbe br. 2988/95