Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Načelo poštovanja prava obrane – Pravo na saslušanje – Uredba (EEZ) br. 2913/92 – Carinski zakonik Zajednice – Članak 244. – Naplata duga u području carina – Izostanak prethodnog saslušanja adresata prije donošenja ispravka rješenja o utvrđenju obveze – Pravo adresata na suspenziju izvršenja ispravka rješenja o utvrđenju obveze – Izostanak automatske suspenzije u slučaju podnošenja žalbe u upravnom postupku – Upućivanje na uvjete iz članka 244. Carinskog zakonika”

U predmetu C-276/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija), odlukom od 17. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 17. svibnja 2016., u postupku

Prequ’ Italia Srl

protiv

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: A. Rosas (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Toader i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Albenzija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, F. Tomat i L. Grønfeldt, u svojstvu agentica,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. (SL 2000., L 311, str. 17., u daljnjem tekstu: Carinski zakonik), i načela poštovanja prava obrane u skladu s pravom Unije.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Prequ' Italia Srl i Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agencija za carine i monopole, Italija, u daljnjem tekstu: Agencija za carine) u vezi s rješenjem potonje o utvrđenju obveze u kojemu je navedena obveza plaćanja poreza na dodanu vrijednost (PDV) na uvoz zbog neispunjavanja obveze fizičkog smještanja robe u trošarinsko skladište.

Pravni okvir

Carinski zakonik

3 Članak 243. Carinskog zakonika glasi kako slijedi:

„1. Svaka osoba ima pravo žalbe protiv odluka donesenih od strane carinskih tijela, a koje se odnose na primjenu carinskog zakonodavstva i odnose se na tu osobu izravno i osobno.

[…]

Žalba se mora podnijeti u državi članici u kojoj je donesena odluka ili u kojoj je podnesen zahtjev za donošenje odluke.

2. Pravo na žalbu može se ostvariti:

a) na početku, pri carinskim tijelima određenim u tu svrhu od država članica;

b) naknadno, pri nezavisnom tijelu koje može biti pravosudno tijelo ili odgovarajuće specijalizirano tijelo prema važećim odredbama države članice."

4 Na temelju članka 244. Carinskog zakonika:

„Podnošenje žalbe ne suspendira provedbu osporavane odluke.

Međutim, carinska tijela suspendiraju provedbu osporavane odluke u cijelosti ili djelomično, ako opravdano vjeruju da je osporavana odluka neusklađena s carinskim zakonodavstvom ili da postoji opasnost da bi osobi na koju se odnosi mogla biti nanesena nepopravljiva šteta.

U slučajevima kad osporavana odluka ima učinak uzrokovanja obračunavanja uvoznih ili izvoznih carina, suspenzija provedbe te odluke podložna je postojanju ili polaganju jamstva. Međutim, to se jamstvo ne treba zahtijevati u slučaju u kojem bi zbog položaja u kojem se nalazi dužnik to vjerojatno uzrokovalo ozbiljne gospodarske ili socijalne poteškoće."

5 Članak 245. Carinskog zakonika propisuje:

„Odredbe za provedbu žalbenog postupka utvrđuju države članice."

Talijansko pravo

6 Zakonodavna uredba br. 374 od 8. studenoga 1990. o reorganizaciji carinskih institucija i obnovi postupka utvrđenja i kontrole (GURI br. 291 od 14. prosinca 1990.; redovni dodatak GURI-ju br. 80, u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 374/1990) u svojem članku 11. naslovljenom „Obnova postupka utvrđenja, nadležnosti i ovlasti [carinskih] ureda", u verziji na snazi u vrijeme nastanka činjenica, određuje:

„1. Carinski ured može pokrenuti obnovu postupka utvrđenja koje je postalo konačno, čak i ako je roba na koju se taj postupak odnosi ostavljena na slobodno raspolaganje subjektu ili je već izašla iz carinskog područja. Obnova postupka može se pokrenuti po službenoj dužnosti ili na zahtjev subjekta na koji se to odnosi […].

2. Za potrebe obnove postupka utvrđenja carinski ured može pozvati subjekte […] da pristupe osobno ili posredstvom zastupnika ili da u gore navedenom roku dostave informacije i dokumente […] koji se odnose na robu koja je bila predmetom carinskih postupaka. […]

[…]

5. Kada se na temelju obnove postupka, pokrenute po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, utvrde […] pogreške u odnosu na elemente na kojima se utvrđenje temelji, ured donosi odgovarajući ispravak i izvješćuje subjekta na kojeg se to odnosi dostavljanjem *ad hoc* rješenja. […]

5.a U obrazloženju akta mora se navesti činjenice i pravne razloge koji su doveli do njegovog donošenja […]. U slučaju nepostojanja obrazloženja rješenja sukladno odredbama ovog stavka, utvrđenje se smatra ništavim.

[…]

7. Subjekt može osporiti ispravak u roku od trideset dana počevši od dana dostave rješenja. Na dan osporavanja sastavlja se zapisnik za potrebe eventualnog pokretanja upravnih postupaka za rješavanje sporova predviđenih u članku 66. i sljedećim člancima Jedinstvenog teksta važećih zakonskih odredbi u području carine, potvrđenog Uredbom predsjednika Republike br. 43 od 23. siječnja 1973.

8. Nakon što ispravak postane konačan, ured naplaćuje dodatne carine koje subjekt duguje ili po službenoj dužnosti pokreće postupak za povrat preplaćenih iznosa. Ispravak rješenja o utvrđenju obveze sadržava, ako je to slučaj, utvrđenje povreda u vezi s davanjem lažnih izjava ili eventualno utvrđenih težih povreda.

[…]"

7 Zakon br. 212 od 27. srpnja 2000. o odredbama koje se odnose na prava poreznih obveznika, u verziji na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku (GURI br. 177 od 31. srpnja 2000., u daljnjem tekstu: Zakon br. 212/2000), u stavku 7. članka 12. naslovljenog „Prava i jamstva poreznog obveznika podvrgnutih poreznom nadzoru" predviđa:

„U skladu s načelom suradnje između uprave i poreznog obveznika, nakon što nadzorno tijelo dostavi primjerak zapisnika o dovršetku postupka, porezni obveznik može u roku od šezdeset dana podnijeti primjedbe i zahtjeve, koje porezni uredi ispituju. Rješenje o utvrđenju obveze ne može se donijeti prije proteka tog roka, osim u obrazloženim slučajevima posebne žurnosti".

8 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je tijekom 2012., nakon što su nastupile činjenice u glavnom postupku, nacionalni zakonodavac stavio izvan snage stavak 7. članka 11. Zakonodavne uredbe br. 374/1990 i time sustav interne žalbe zamijenio postupkom koji je istovjetan onom iz članka 12. Zakona br. 212/2000.

9 U Uredbi predsjednika Republike br. 43 od 23. siječnja 1973. o proglašenju Jedinstvenog teksta važećih zakonskih odredbi u području carine (GURI br. 80 od 28. ožujka 1973., u daljnjem tekstu: Jedinstveni tekst carinskih odredbi), u njezinu članku 66. naslovljenom „Prvostupanjski upravni postupak za rješavanje sporova", propisano je:

„U roku od trideset dana počevši od dana potpisivanja zapisnika [u kojemu je utvrđeno da se vlasnik robe protivi odluci voditelja carinskog ureda] subjekt može, pod prijetnjom gubitka prava, od voditelja područnog carinskog ureda zatražiti da riješi spor. U tu svrhu mora podnijeti nadležnoj carini zahtjev u tom smislu, dostaviti dokumente i uputiti na dokaze koje smatra korisnima. U daljnjem roku od deset dana zahtjev – zajedno sa zapisnikom […] i primjedbama subjekta – carina dostavlja voditelju područnog carinskog ureda. Potonji odlučuje o sporu obrazloženom odlukom […]. Carina mora dostaviti dotičnom subjektu primjerak svojih očitovanja. U slučaju da očitovanja carine nisu osporena u roku navedenom u prvom stavku, ona se smatraju prihvaćenima […]".

10 U članku 68. Jedinstvenog teksta carinskih odredbi naslovljenom „Drugostupanjski upravni postupak za rješavanje sporova" predviđeno je:

„Voditelj područnog carinskog ureda dužan je donijeti odluku u roku od četiri mjeseca od dana dostave formalnog zahtjeva iz članka 66., a nadležna carina dužna je istu dostaviti bez odgode osobi na koju se odnosi. Potonji može pri Ministro per le finanze [ministar financija] podnijeti žalbu protiv odluke voditelja područnog carinskog ureda; […]. Ministar odlučuje obrazloženom odlukom, nakon što pribavi mišljenje Središnjeg savjetodavnog tijela carinskih stručnjaka koje je osnovano na temelju sljedećeg članka. U slučaju nepodnošenja žalbe u roku iz drugog stavka, prvostupanjska odluka smatra se prihvaćenom. U tom slučaju carina postupa sukladno posljednjem stavku članka 61.".

11 U okružnici Agencije za carine br. 41 D od 17. lipnja 2002. dana su pojašnjenja u vezi s upravnim postupcima koji se odnose na rješavanje carinskih sporova iz članka 66. i sljedećih Jedinstvenog teksta carinskih odredbi. Iz njih proizlazi da, kada subjekt odluči pokrenuti upravni postupak radi rješavanja spora, rok od šezdeset dana za osporavanje utvrđenja pred poreznim sudom počinje teći tek nakon okončanja navedenog upravnog postupka, odnosno nakon dostave odluke regionalnog direktora nadležne Agencije za carine na temelju koje utvrđenje postaje konačno. Subjekt može odlučiti nepokrenuti upravni postupak koji je uređen u Jedinstvenom tekstu carinskih odredbi. U tom slučaju ispravak rješenja o utvrđenju obveze mora se pobijati u roku od šezdeset dana počevši od dana dostave navedenog rješenja.

12 U odnosu na rješenja o ispravku utvrđene obveze iz članka 11. stavka 5. Zakonodavne uredbe br. 374/1990, u okružnici br. 41 D pojašnjeno je:

„[…] navedeni akti kojima se nalaže ispunjenje obveze – na temelju članka 244. […] Carinskog zakona – odmah postaju izvršni u odnosu na poreznog obveznika i mogu se, kao takvi, izravno pobijati pred poreznim sudovima u gore navedenom roku. U tom pogledu valja podsjetiti da osporavanje rješenja o utvrđenju obveze u okviru carinskog spora ili podnošenje tužbe nadležnom pokrajinskom poreznom sudu ne dovodi do suspenzije izvršenja (vidjeti navedeni članak 244. Carinskog zakonika). Međutim, to ne utječe na mogućnost da ured [Agencije za carine] odobri – nakon što zainteresirani subjekt podnese relevantno pravno sredstvo – u upravnom postupku privremenu suspenziju sukladno uvjetima predviđenima navedenim pravilom Zajednice […]".

Glavni postupak i prethodno pitanje

13 Društvo Prequ' Italia obavilo je uviz robe uz odgodu plaćanja PDV-a. Prilikom ispunjavanja carinskih formalnosti pozvalo se na pravo neplaćanja PDV-a, obvezujući se u uvoznoj deklaraciji da će kupljenu robu smjestiti u određeno trošarinsko skladište. Međutim, uvezena roba nije bila fizički smještena u to skladište.

14 Ufficio delle Dogane di Livorno (Carinski ured u Livornu, Italija) je, nakon što je utvrdio da je društvo Prequ' Italia samo virtualno koristilo trošarinsko skladište, donio 13. studenoga 2009. u odnosu na to društvo deset rješenja o ispravku u kojima se upozorava na obvezu plaćanja PDV-a pri uvozu.

15 U svakom od tih rješenja pojašnjeno je da je porezni obveznik mogao, sukladno članku 11. stavku 7. Zakonodavne uredbe br. 374/1990, pokrenuti upravni postupak koji je uređen člankom 66. i sljedećima Jedinstvenog teksta carinskih odredbi, po čijem okončanju je taj porezni obveznik imao pravo pokrenuti sudske postupke.

16 U istim rješenjima je navedeno da je bilo moguće, poštujući uvjete predviđene u članku 244. Carinskog zakonika, ishoditi suspenziju izvršenja rješenja o utvrđenju obveze podnošenjem zahtjeva regionalnom direktoru Agencije za carine zajedno s odgovarajućim jamstvom s obzirom na utvrđene dodatne carine.

17 U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije pojašnjeno je li, u predmetnom slučaju, društvo Prequ' Italia iskoristilo pravo priznato člankom 11. stavkom 7. Zakonodavne uredbe br. 374/1990 da ospori ispravke rješenja o utvrđenju obveze u roku od trideset dana koji teče od dana njihove dostave i je li pokrenulo upravni postupak za rješenje carinskog spora na temelju članka 66. Jedinstvenog teksta carinskih odredbi.

18 U svakom slučaju, u veljači 2010. društvo Prequ' Italia podnijelo je upravnu tužbu protiv deset ispravaka rješenja o utvrđenju obveze Commissione tributaria provinciale di Livorno (Pokrajinski porezni sud u Livornu), koja ju je odbila odlukom od 24. veljače 2011.

19 Društvo Prequ' Italia podnijelo je protiv te presude žalbu Commissione tributaria regionale di Firenze (Regionalni porezni sud u Firenci, Italija), koja ju je odbila odlukom od 13. prosinca 2012.

20 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da se u okviru tih sudskih postupaka društvo Prequ' Italia pozvalo na povredu svojih prava na saslušanje, ističući u biti da je rješenja o ispravku trebalo donijeti na temelju članka 12. stavka 7. Zakona br. 212/2000, a ne na temelju članka 11. stavka 7. Zakonodavne uredbe br. 374/1990.

21 Commissione tributaria provinciale di Livorno (Pokrajinski porezni sud u Livornu) i Commissione tributaria regionale di Firenze (Regionalni porezni sud u Firenci) potvrdili su odluku carinskog tijela primjenjujući sudsku praksu Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) prema kojoj se članak 12. stavak 7. Zakona br. 212/2000 ne može primijeniti u području carina.

22 Društvo Prequ' Italia je tada podnijelo kasacijsku žalbu pri Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud).

23 Među žalbenim razlozima istaknutima pred Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud) društvo Prequ' Italia navodi povredu svojih prava obrane, s obzirom na to da je osporavana rješenja o ispravku utvrđene obveze donio carinski ured a da ga pritom nije saslušao u okviru kontradiktornog upravnog postupka. Ističe da je trebalo primijeniti članak 12. stavak 7. Zakona br. 212/2000, kojim se poreznom obvezniku priznaje pravo na kontradiktorni postupak i koji mu omogućuje upućivanje primjedbi nadležnoj upravi.

24 U svojem odgovoru na tužbu Agencija za carine smatra da razlozi koje je istaknulo društvo Prequ' Italia nisu osnovani. U vezi s pitanjem koje se odnosi na povredu načela kontradiktornosti u području carina ističe da se, u skladu sa sudskom praksom Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud), članak 12. stavak 7. Zakona br. 212/2000 ne primjenjuje na postupke u području carina. Osim toga, narav propisa sadržanog u članku 11. stavku 7. Zakonodavne uredbe br. 374/1990 je takva da se njime štiti pravo na kontradiktorni postupak.

25 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi, kao prvo, da se u skladu s njegovom sudskom praksom članak 12. stavak 7. Zakona br. 212/2000, čiji je cilj jamčiti poreznom obvezniku poštovanje načela kontradiktornosti, ne može primijeniti prije pokretanja sudskog postupka protiv rješenja o utvrđenju obveze i, u svakom slučaju, ne može primijeniti u području carina.

26 Dodaje da je, s obzirom na posebnost carinskih pitanja u odnosu na pitanje poštovanja kontradiktornog postupka, višekratno presudio da poštovanje načela kontradiktornosti, čak i u upravnoj fazi, iako nije izrijekom navedeno u Carinskom zakoniku, proizlazi iz izričitih odredbi članka 11. Zakonodavne uredbe br. 374/1990 i da predstavlja opće načelo prava Unije koje se primjenjuje uvijek kada uprava namjerava donijeti u odnosu na određenu osobu akt koji negativno na nju utječe.

27 Sud koji je uputio zahtjev još pojašnjava da je u svojoj sudskoj praksi višekratno presudio da je poštovanje načela kontradiktornosti u potpunosti zajamčeno upravnim postupcima iz članka 66. i sljedećima Jedinstvenog teksta carinskih odredbi, na koje upućuje članak 11. Zakonodavne uredbe br. 374/1990. Ti postupci omogućuju da se unaprijed uspostavi kontradiktorni postupak u korist poreznog obveznika s obzirom na to da je, s jedne strane, u članku 66. Jedinstvenog teksta carinskih odredbi predviđeno da subjekt podnosi žalbu u upravnom postupku protiv rješenja o ispravku „tako da dostavi dokumente i uputi na dokaze koje smatra korisnima" i, s druge strane, da će se, u slučaju donošenja odluke koja je djelomično ili u cijelosti na štetu stranke koja je podnijela žalbu u upravnom postupku, tek na kraju kontradiktornog upravnog postupka utvrditi „konačnost" rješenja o ispravku i porezni obveznik će moći pokrenuti sudski postupak protiv tog rješenja o ispravku.

28 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev poziva se na sudsku praksu Suda Europske unije koja se odnosi na pravo na saslušanje i osobito na presudu od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041).

29 Podsjećajući na načela koja je Sud utvrdio u okviru postupka u kojemu je okružnicom ministarstva bila predviđena suspenzija rješenja o utvrđenju obveze, koje je doneseno a da pritom nije poštovano pravo na prethodno saslušanje, sud koji je uputio zahtjev pita se je li to slučaj i kada se, kao što je to u ovom predmetu, nacionalnim propisom samo predviđa suspenzija izvršenja akta koji je donesen, a da prethodno nije saslušana zainteresirana osoba, upućujući samo na odredbe članka 244. Carinskog zakonika, a da pritom nije predviđen posebni propis za provedbu tih odredbi.

30 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu naglašava da suspenzija carinskog akta koji je donesen a da porezni obveznik nije prethodno saslušan nije automatska posljedica podnošenja žalbe u upravnom postupku, nego samo mjera koju uprava može donijeti kada su ispunjeni uvjeti predviđeni navedenim člankom 244.

31 Sud koji je uputio zahtjev se zato pita protivi li se načelima koja se odnose na poštovanje prava na saslušanje u području carina, kako su utvrđena u presudi od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041), nacionalni carinski propis, poput onog koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, kojim je predviđena mogućnost da adresat rješenja o utvrđenju obveze, koje je doneseno u uvjetima izostanka prethodnog kontradiktornog postupka, ostvari suspenziju izvršenja akta na dan podnošenja žalbe, upućujući na uvjete iz članka 244. Carinskog zakonika, a da pritom nije predviđena suspenzija izvršenja osporavanog akta kao redovna posljedica podnošenja žalbe u upravnom postupku.

32 U tim je okolnostima Corte suprema di Cassazione (Kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se općem načelu postupovne kontradiktornosti jedinstvenog europskog sustava [predmetni] [talijanski] porezni propis u dijelu u kojem ne propisuje, u korist poreznog obveznika kojeg se nije saslušalo prije nego što su carinska tijela usvojila porezni akt, suspenziju primjene tog akta kao redovnu posljedicu podnošenja pravnog sredstva?"

O prethodnom pitanju

Dopuštenost prethodnog pitanja

33 Talijanska vlada i Europska komisija osporavaju dopuštenost prethodnog pitanja.

34 Talijanska vlada poziva se na nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku s obrazloženjem da argument društva Prequ' Italia koji se odnosi na navodnu povredu njegovih prava na obranu nije osnovan s obzirom na to da je prije donošenja ispravaka rješenja o utvrđenju obveze to društvo bilo obaviješteno o pokretanju upravnog postupka i o njegovu pravu na podnošenje primjedbi u roku od 30 dana, čime bi ostvarilo pravo na kontradiktorni postupak.

35 Komisija se pita je li sud koji je uputio zahtjev dovoljno definirao činjenični i zakonodavni okvir unutar kojeg se nalaze pitanja koja postavlja kako bi Sud raspolagao činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi odgovorio na koristan način na pitanja koja su mu postavljena.

36 U tom kontekstu navodi da se sud koji je uputio zahtjev ograničio na kratko izlaganje relevantnih činjenica i postupovnih elemenata koji su doveli do upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Stoga nije jasno je li društvo Prequ' Italija osporilo ispravke rješenja o utvrđenju obveze, kako mu je to omogućeno člankom 11. stavkom 7. Zakonodavne uredbe br. 374/1990, i je li nakon toga pokrenulo upravni postupak za rješavanje spora. Osim toga, nije navedeno je li društvo Prequ' Italija podnijelo zahtjev za suspenziju izvršenja navedenih akata i, ako jest, je li taj zahtjev prihvaćen ili odbijen.

37 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak iz članka 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova koji nacionalnim sudovima dodjeljuje odgovornost ocjene kako nužnosti prethodne odluke za donošenje njihove odluke tako i relevantnosti pitanja koja postavljaju Sudu, uz uvažavanje posebnosti svakog slučaja (presuda od 12. listopada 2017., Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, t. 31. i navedena sudska praksa).

38 Iako odluka kojom se upućuje prethodno pitanje mora, pod prijetnjom proglašenja nedopuštenom, poštovati uvjete iz članka 94. Poslovnika Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 18., 19. i 21.), o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud može se odbiti odlučiti samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 12. listopada 2017., Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, t. 32. i navedena sudska praksa).

39 U konkretnom slučaju valja navesti da se pitanje postavljeno u ovom predmetu jasno odnosi na mogućnost ostvarenja, u okviru upravnog postupka za rješavanje spora u području carina i, stoga, u fazi koja prethodi pokretanju sudskog postupka, suspenzije izvršenja rješenja o utvrđenju obveze u području carina i da je povezano s odgovorom koji je Sud dao na drugo pitanje u presudi od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041).

40 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se načela utvrđena u toj presudi mogu primijeniti u sporu koji se pred njim vodi, s time da izražava dvojbe u odnosu na pitanje je li potrebno, kako bi se mogla isključiti nezakonitost mjere koja je donesena u području carina a da pritom porezni obveznik nije prethodno saslušan, da se nacionalnim propisom tom poreznom obvezniku jamči, s jedne strane, pravo pobijanja predmetnog akta u okviru upravnog postupka i, s druge strane, suspenzija tog akta kao redovna posljedica pokretanja takvog upravnog postupka.

41 Slijedom toga, iz činjeničnog i zakonodavnog okvira, kako je prikazan u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, proizlaze razlozi koje su naveli sud koji je uputio zahtjev da postavi pitanje Sudu i on je dovoljan da se razjasni pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev u odnosu na sukladnost s pravom na saslušanje nacionalnog propisa na temelju kojeg adresat ispravka rješenja o utvrđenju obveze ima pravo pobijati taj akt u okviru upravnog postupka i zahtijevati suspenziju izvršenja tog akta a da pritom suspenzija navedenog akta nije redovna i automatska posljedica pokretanja takvog upravnog postupka.

42 Osim toga, u odnosu na argumente talijanske vlade, valja navesti da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je sudu koji je uputio zahtjev potrebno tumačenje načela poštovanja prava na saslušanje u području carina. U svakom slučaju, u odnosu na odluku kojom se upućuje prethodno pitanje, ne proizlazi da postavljeno pitanje nije od značaja za donošenje odluke o sporu koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev.

43 S obzirom na sve navedeno, valja zaključiti da je prethodno pitanje dopušteno.

Meritum

44 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo svake osobe na saslušanje prije donošenja odluke koja može negativno utjecati na njezine interese tumačiti na način da su prava obrane adresata ispravka rješenja o utvrđenju obveze, koje su donijela carinska tijela u uvjetima izostanka prethodnog saslušanja zainteresirane osobe, povrijeđena kada se nacionalnim propisom, koji omogućuje zainteresiranoj osobi pobijati taj akt u okviru upravnog postupka, samo predviđa mogućnost zahtijevanja suspenzije izvršenja tog akta sve do njegova eventualnog preinačenja, upućivanjem na članak 244. Carinskog zakonika, dok se ne predviđa da podnošenje žalbe u upravnom postupku automatski dovodi do suspenzije izvršenja tog akta.

45 Valja u tom pogledu podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, poštovanje prava obrane temeljno načelo prava Europske unije čiji je sastavni dio pravo na saslušanje u svakom postupku (presuda od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 28. i navedena sudska praksa).

46 Na temelju tog načela, koje se primjenjuje čim uprava zauzme stajalište u smjeru donošenja nepovoljnog akta protiv neke osobe, adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese mora se omogućiti da učinkovito iznesu svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku (presuda od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 30. i navedena sudska praksa).

47 Ova dužnost obvezuje upravna tijela država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava Unije, čak i ako mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2008., Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 38., i od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 31.).

48 Međutim, u glavnom postupku predmetnim nacionalnim propisom nije naložena obveza upravi koja provodi carinske kontrole da sasluša adresate ispravaka rješenja o utvrđenju obveze prije pokretanja obnove postupka utvrđenja i prije njihova eventualnog ispravka. Stoga načelno sadržava ograničenje prava na saslušanje adresata tih rješenja o ispravku, bez obzira na to što te osobe mogu izraziti svoje stajalište u kasnijem stadiju povodom prigovora u upravnom postupku.

49 Sud je u tom pogledu podsjetio da pravilo po kojem se adresatu nepovoljne odluke mora omogućiti iznošenje primjedbi prije donošenja odluke ima za cilj da nadležno tijelo vlasti bude stavljeno u situaciju u kojoj može učinkovito razmotriti sve odlučne elemente. Kako bi se osigurala djelotvorna zaštita zahvaćene osobe ili poduzetnika, navedeno pravilo ima za cilj da navedeni subjekti mogu ispraviti pogrešku ili istaknuti određene elemente u vezi sa svojom osobnom situacijom koji opravdavaju donošenje odnosno nedonošenje odluke ili utječu na njezin sadržaj (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2008., Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 49., i od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 38.).

50 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, opće načelo prava Unije poštovanja pravâ obrane nije apsolutno pravo, ali ga se može ograničiti, pod uvjetom da ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu koji se žele postići predmetnom mjerom i da u odnosu na postavljeni cilj ne predstavljaju neproporcionalan i neprihvatljiv zahvat kojim se krši sama bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presude od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 42., i od 9. studenoga 2017., Ispas, C-298/16, EU:C:2017:843, t. 35.).

51 Sud je već priznao da opći interes Europske unije, a osobito interes naplate vlastitih prihoda u što kraćem roku, zahtijeva da se nadzor može izvršiti promptno i učinkovito (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2008., Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 41., i od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 54.).

52 To je slučaj s odlukama carinskih tijela.

53 U skladu s člankom 243. stavkom 1. Carinskog zakona, svaka osoba ima pravo na žalbu protiv odluka donesenih od strane carinskih tijela, a koje se odnose na primjenu carinskog zakonodavstva i odnose se na tu osobu izravno i osobno. Međutim, ulaganje pravnog lijeka na temelju članka 243. Carinskog zakonika, u skladu s člankom 244. prvim stavkom tog zakonika, u pravilu ne odgađa izvršenje osporavane odluke. Bez odgodnog učinka taj pravni lijek ne sprječava neposredno izvršenje odluke. Drugi stavak članka 244. Carinskog zakonika ipak ovlašćuje carinska tijela da suspendiraju izvršenje carinske odluke u cijelosti ili djelomično ako imaju valjanog razloga vjerovati da je osporavana odluka neusklađena s carinskim propisima ili da postoji opasnost da bi osobi na koju se odnosi mogla biti nanesena nepopravljiva šteta.

54 U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nacionalni sud navodi da nacionalni upravni postupak povodom prigovora ne dovodi automatski do suspenzije izvršenja nepovoljne odluke i ne stavlja je neposredno izvan primjene.

55 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, takva okolnost može biti od određene važnosti u ispitivanju mogućeg opravdanja za ograničenje prava na saslušanje prije donošenja nepovoljne odluke (presuda od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 65.).

56 Međutim, u uvjetima izostanka saslušanja prije donošenja rješenja o utvrđenju obveze, podnošenje prigovora ili žalbe protiv tog rješenja o utvrđenju obveze mora nužno dovesti do automatske suspenzije izvršenja navedenog rješenja o utvrđenju obveze kako bi se osiguralo poštovanje prava na

saslušanje u sklopu postupka povodom prigovora ili žalbe (presuda od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 67.).

57 S druge strane, važno je da nacionalni upravni postupak povodom prigovora protiv akata carinskih tijela jamči puni učinak prava Unije i, u ovom slučaju, odredbi članka 244. Carinskog zakonika.

58 U odnosu na odluke o naplati u području carina, upravo uzimajući u obzir opći interes Unije za naplatu vlastitih sredstava u što kraćem roku, članak 244. drugi stavak Carinskog zakonika određuje da ulaganje pravnog lijeka protiv rješenja o utvrđenju obveze suspendira izvršenje tog rješenja samo ako postoje valjani razlozi za uvjerenje da je osporavana odluka neusklađena s carinskim propisima ili da postoji opasnost da bi osobi na koju se ona odnosi mogla biti nanesena nepopravljiva šteta (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 68.).

59 Budući da odredbe prava Unije, kao što su odredbe Carinskog zakona, treba tumačiti u skladu s temeljnim pravima koja, u skladu sa stalnom sudskom praksom, čine sastavni dio općih pravnih načela čije poštovanje osigurava Sud, nacionalne odredbe kojima se provode pretpostavke za određivanje suspenzije izvršenja predviđene člankom 244. drugim stavkom Carinskog zakonika, morale bi u uvjetima izostanka prethodnog saslušanja spriječiti usku primjenu ili usko tumačenje navedenih pretpostavki (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 69. i 70.).

60 U glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev navodi da se suspenzija izvršenja ispravaka rješenja o utvrđenju obveze može odobriti samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 244. Carinskog zakonika i pritom ne pojašnjava kriterije koje primjenjuju uredi Agencije za carine prilikom donošenja odluke o suspenziji. U tom pogledu oni također ne proizlaze ni iz sadržaja Okružnice br. 41 D od 17. lipnja 2002., u kojoj se samo upućuje na uvjete iz članka 244. Carinskog zakonika.

61 Budući da adresat ispravaka rješenja o utvrđenju obveze, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, može ostvariti suspenziju izvršenja navedenih akata sve do njihova eventualnog preinačenja i da se, u okviru upravnog postupka, uvjeti iz članka 244. Carinskog zakonika ne primjenjuju restriktivno, što je na nacionalnom sudu da ocijeni, nije došlo do povrede poštovanja prava obrane adresata ispravaka rješenja o utvrđenju obveze.

62 U svakom slučaju, valja naglasiti da posljedica obveze nacionalnog suda da jamči puni učinak prava Unije nije uvijek poništenje osporavane odluke, iako su prilikom njezina donošenja povrijeđena prava obrane. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, povreda prava obrane, osobito prava na saslušanje, uključuje poništenje odluke donesene nakon upravnog postupka u pitanju samo ako bi, u nedostatku te nepravilnosti, taj postupak mogao imati drukčiji ishod (presude od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 38., i od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 78. i 79.).

63 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da pravo svake osobe na saslušanje prije donošenja odluke koja može negativno utjecati na njezine interese treba tumačiti na način da prava obrane adresata ispravka rješenja o utvrđenju obveze, koje su donijela carinska tijela u uvjetima izostanka prethodnog saslušanja zainteresirane osobe, nisu povrijeđena ako se nacionalnim propisom, koji omogućuje zainteresiranoj osobi pobijati taj akt u okviru upravnog postupka, samo predviđa mogućnost zahtijevanja suspenzije izvršenja tog akta sve do njegova eventualnog preinačenja, upućivanjem na članak 244. Carinskog zakonika, a da pritom podnošenje žalbe u upravnom postupku ne dovodi automatski do suspenzije izvršenja pobijanog akta, s obzirom na to da primjena članka 244. drugog stavka Carinskog zakonika od strane carinskih tijela ne ograničuje odobravanje suspenzije izvršenja kada postoje razlozi koji dovode u sumnju sukladnost osporavane odluke s carinskim zakonodavstvom ili kada postoji opasnost nastanka nepopravljive štete zainteresiranoj osobi.

Troškovi

64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Pravo osobe na saslušanje prije donošenja odluke koja može negativno utjecati na njezine interese treba tumačiti na način da prava obrane adresata ispravka rješenja o utvrđenju obveze, koje su donijela carinska tijela u uvjetima izostanka prethodnog saslušanja zainteresirane osobe, nisu povrijeđena ako se nacionalnim propisom, koji omogućuje zainteresiranoj osobi pobijati taj akt u okviru upravnog postupka, samo predviđa mogućnost zahtijevanja suspenzije izvršenja tog akta sve do njegova eventualnog preinačenja, upućivanjem na članak 244. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000., a da pritom podnošenje žalbe u upravnom postupku ne dovodi automatski do suspenzije izvršenja pobijanog akta, s obzirom na to da primjena članka 244. drugog stavka Carinskog zakonika od strane carinskih tijela ne ograničuje odobravanje suspenzije izvršenja kada postoje razlozi koji dovode u sumnju sukladnost osporavane odluke s carinskim zakonodavstvom ili kada postoji opasnost nastanka nepopravljive štete zainteresiranoj osobi.

Potpisi