Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 24. veljače 2022. [1]

Predmet C-110/21 P

Universität Bremen
protiv

Izvršne agencije za istraživanje (REA)

„Žalba – Članak 19. Statuta Suda Europske unije – Zastupanje nepovlaštenih tužitelja u izravnim tužbama – Veze između zastupnika i zastupane stranke koje očito ugrožavaju sposobnost zastupnika da tu stranku zastupa pred sudovima Europske unije – Zastupanje po sveučilišnom profesoru – Sveučilišni profesor zaposlen na zastupanom sveučilištu koji je bio uključen u slučaj koji je predmet spora – Mogućnost ispravljanja nedostataka u zastupanju pred sudom – Pravo na pristup sudu – Ograničenja”

I. Uvod

1. Universität Bremen (u daljnjem tekstu: Sveučilište u Bremenu, Njemačka) tražio je pred Općim sudom poništenje odluke kojom je europska Izvršna agencija za istraživanje (u daljnjem tekstu: REA) odbila njegov zahtjev za financiranje projekta. Opći sud je tužbu tog sveučilišta odbio kao nedopuštenu, utvrdivši da njegov zastupnik, profesor na tom sveučilištu koji bi imao posebna zaduženja u vezi s provedbom odnosnog projekta, ne zadovoljava zahtjev neovisnosti koji moraju ispunjavati zastupnici nepovlaštenih tužitelja [2].

2. Sveučilište u Bremenu u ovom žalbenom postupku zahtijeva poništenje odluke Općeg suda, navodeći da je taj sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zahtjev neovisnosti primijenio na njegova zastupnika te u svakom slučaju time što mu nije dopustio da imenuje drugog zastupnika.

3. Pitanje neovisnosti zastupnika u postupcima pred Sudom ili Općim sudom nije novo. Zahtjev neovisnosti je u sudskoj praksi sudova Europske unije razvijen na način da se primjenjuje na *odvjetnike* koji nastupaju pred tim sudovima. Sud je u tom kontekstu nedavno naveo, u bitnome, da zahtjev odvjetnikove neovisnosti nalaže nepostojanje veza sa zastupanom strankom koje *očito ugrožavaju* odvjetnikovu sposobnost da djeluje u tužiteljevu najboljem interesu [3].

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Rješenje od 16. prosinca 2020., Universität Bremen/REA (T-660/19, neobjavljeno, EU:T:2020:633) (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje)

[3] Presuda od 4. veljače 2020., Uniwersytet Wrocławski i Poljska/REA (C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2020:73, t. 64.) (u daljnjem tekstu: presuda Uniwersytet Wrocławski)

4. Opći sud je u pobijanom rješenju zahtjev neovisnosti primijenio na *sveučilišnog profesora*. Usko gledano, ovaj se predmet odnosi na pitanje može li sveučilišni profesor zastupati svoje sveučilište pred sudovima Europske unije i, konkretno, može li to činiti iako bi djelovao kao koordinator i voditelj znanstvenog projekta koji je REA odbila. Iz šire perspektive, ovaj predmet od Suda traži da pojasni, još jednom, ograničenja povezana s obveznim zastupanjem nepovlaštenih tužitelja pred sudovima Europske unije.

II. Pravni okvir

5. Članak 19. Statuta Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Statut) propisuje sljedeće:

„Države članice i institucije Unije pred Sudom zastupa zastupnik [agent], koji se imenuje za svaki pojedinačni predmet; zastupniku [agentu] može pomagati savjetnik ili pravnik.

[…]

Ostale stranke mora zastupati pravnik [odvjetnik].

Samo pravnik [odvjetnik] koji je ovlašten zastupati pred sudom države članice ili druge države koja je stranka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru može pred Sudom nastupiti kao zastupnik ili savjetnik neke stranke.

[…]

U odnosu na takve savjetnike i pravnike [odvjetnike] koji nastupaju pred Sudom, Sud ima ovlasti uobičajeno dodijeljene sudovima prema uvjetima utvrđenima u poslovniku.

Sveučilišni profesori koji su državljani država članica, čiji im zakoni daju pravo nastupanja pred sudom, uživaju pred Sudom ista prava koja su ovim člankom priznata pravnicima [odvjetnicima].”

6. Prema članku 21. drugom stavku Statuta, „[t]užbi mora biti priložen, kada je to prikladno, akt čije se poništenje zahtijeva ili, u okolnostima iz članka 265. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, isprava kojom se dokazuje datum poziva predviđenog u tim člancima. Ako navedeni dokumenti nisu priloženi tužbi, tajnik poziva zainteresiranu stranku da ih dostavi u razumnom roku, ali u tom slučaju prava stranke ne prestaju čak i ako se navedeni dokumenti dostave nakon isteka roka određenog za pokretanje postupka.”

7. U skladu s člankom 53. Statuta, „[p]ostupak pred Općim sudom uređen je glavom III. […]”. U toj se glavi nalazi članak 19. Statuta.

8. Članak 51. Poslovnika Općeg suda, naslovljen „Obveza zastupanja”, predviđa sljedeće:

„1. Stranke mora zastupati agent ili odvjetnik, u skladu s uvjetima predviđenima člankom 19. Statuta.

2. Odvjetnik koji zastupa stranku ili joj pomaže, u tajništvu polaže dokument kojim se potvrđuje da je ovlašten za zastupanje pred sudovima države članice ili druge države koja je stranka Sporazuma o EGP-u.

3. Odvjetnici koji zastupaju stranku koja je pravna osoba privatnog prava moraju u tajništvu položiti punomoć koju je izdala ta osoba.

4. Ako dokumenti iz stavaka 2. i 3. nisu položeni, tajnik određuje stranci o kojoj je riječ razuman rok da ih podnese. U slučaju da ni po isteku tog roka nisu podneseni traženi dokumenti, Općі sud odlučuje izaziva li nepoštovanje ove formalnosti formalnu nedopuštenost tužbe ili podneska."

9. Odjeljak 2. poglavlja 1. glave III. Poslovnika Općeg suda naslovljen je „Prava i obveze zastupnikâ stranaka". Taj odjeljak sadržava članke 52. do 56.

10. Članak 55. tog poslovnika naslovljen je „Isključenje iz postupka". U njemu je propisano sljedeće:

„1. Ako Općі sud smatra da je ponašanje agenta, savjetnika ili odvjetnika pred Općim sudom nespojivo s dostojanstvom Općeg suda ili zahtjevima dobrog sudovanja, ili ako se agent, savjetnik ili odvjetnik služi pravima koja ima na temelju svoje funkcije u svrhu različitu od one zbog koje su mu takva prava priznata, on o tome obavještava osobu o kojoj je riječ. Općі sud o tome može obavijestiti nadležna tijela kojima ta osoba odgovara. Primjerak obavijesti naslovljene na ta tijela upućuje se i toj osobi.

2. Iz istih razloga Općі sud u svakom trenutku, nakon što sasluša osobu o kojoj je riječ, može obrazloženim rješenjem isključiti iz postupka agenta, savjetnika ili odvjetnika. Takvo rješenje odmah je izvršno.

3. Kad je agent, savjetnik ili odvjetnik isključen iz postupka, s postupkom se zastaje do isteka roka koji određuje predsjednik kako bi se omogućilo zainteresiranoj stranci da odredi drugog agenta, savjetnika ili odvjetnika.

4. Odluke donesene na temelju ovog članka mogu se opozvati."

11. Člankom 56. Poslovnika Općeg suda određeno je da se odjeljak 2. poglavlja 1. glave III. tog poslovnika primjenjuje na „sveučilišne profesore iz članka 19. stavka 7. Statuta".

III. Pobijano rješenje

12. Sveučilište u Bremenu je 25. rujna 2019. podnijelo Općem sudu tužbu za poništenje REA-ine Odluke Ares(2019) 4590599 od 16. srpnja 2019. kojom je odbijen prijedlog koji je to sveučilište dostavilo povodom poziva na podnošenje prijedloga H2020-SC6-Governance-2019 (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

13. REA je istaknula prigovor nedopuštenosti, u bitnome navodeći da žaliteljev zastupnik nije neovisna treća strana s obzirom na to da je zaposlen na Sveučilištu u Bremenu kao profesor. REA je smatrala da postoji jasna neodvojivost od predmetnog spora s obzirom na to da je taj zastupnik pripremio i predstavio predmetni zahtjev za financiranje projekta, da je bio predviđen kao koordinator i voditelj tog projekta te su mu također bile povjerene bitne zadaće u tom kontekstu.

14. Sveučilište u Bremenu istaknulo je da njegov zastupnik nije imao osobni financijski interes za predmet spora te da između njega i sveučilišta nije postojao odnos podređenosti ni u kojem obliku. Žalitelj je usto objasnio da njegov zastupnik zastupanje pred sudom obavlja kao sporednu

djelatnost. Nadalje, prema Sveučilištu u Bremenu, ništa ne sugerira da veza između njega i njegova zastupnika očito ugrožava sposobnost potonjeg da ga zastupa. Činjenica da je zastupnik predviđen kao koordinator odnosnog projekta samo otkriva da on ima isti znanstveni interes za projekt kao žalitelj. Sveučilište u Bremenu navodi da, čak i ako njegov zastupnik ne bi bio ovlašten nastupati u tom svojstvu, proglašenje njegove tužbe nedopuštenom kao izravna posljedica te okolnosti protivno je članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

15. Opći sud je na temelju članka 126. svojeg poslovnika prihvatio REA-in prigovor nedopuštenosti i odbio tužbu kao očito nedopuštenu jer nije u skladu s člankom 19. trećim i četvrtim stavkom ni člankom 51. prvim stavkom Poslovnika. Također je naložio Sveučilištu u Bremenu snošenje vlastitih i REA-inih troškova postupka.

16. Opći sud je u pobijanom rješenju podsjetio na sudsku praksu koja se odnosi na uvjete prema kojima odvjetnici mogu zastupati nepovlaštene stranke pred sudovima Europske unije. Pozivajući se na tu sudsku praksu, uputio je na zahtjev neovisnosti koji proizlazi iz autonomnog pojma „odvjetnik” u smislu članka 19. trećeg stavka Statuta, pri čemu se taj zahtjev definira ne samo pozitivno (s obzirom na profesionalne etičke obveze) nego i negativno (nepostojanjem radnog odnosa). Usto je ponovno izložio razne scenarije u kojima je zastupanje pravne osobe pred tim sudovima proglašeno nedopuštenim zbog opsežnih upravnih i financijskih ovlasti koje zastupnik izvršava u stranci koju zastupa [4].

17. Opći sud je u pogledu predmetnog slučaja istaknuo da je zastupnik Sveučilišta u Bremenu, osim što je na temelju javnopravnog zakonskog odnosa zaposlen na tom sveučilištu, pripremio i predstavio zahtjev za financiranje odnosnog projekta, bio predviđen kao koordinator i voditelj tog projekta te su mu u tom kontekstu bile povjerene bitne zadaće. Opći sud je iz toga zaključio da je bio usko osobno povezan s predmetom i da je imao izravan interes za njegov ishod, što je stoga ugrozilo njegovu sposobnost da klijentu, potpuno neovisno i u najboljem interesu pravde, pruži potrebnu pravnu pomoć [5]. Opći sud je dodao da opsežne ovlasti koje zastupnik izvršava na Sveučilištu u Bremenu ugrožavaju njegov status neovisne treće strane te da čine vezu koja očito ugrožava sposobnost tog zastupnika da zastupa tužitelja [6].

18. Kada je riječ o argumentu da se Sveučilištu u Bremenu trebalo omogućiti da ispravi nedostatke u svojem zastupanju pred sudom, Opći sud je naveo da opisani nedostatak nije među onima koji se mogu ispraviti [7].

IV. Postupak pred Sudom

19. Sveučilište u Bremenu u ovom žalbenom postupku od Suda zahtijeva da poništi pobijano rješenje, vrati predmet na meritorno odlučivanje Općem sudu, utvrdi da je predmetno zastupanje pred sudom po sveučilišnom profesoru valjano te da, podredno, zaključi da Sveučilište u Bremenu može nastaviti postupak s odvjetnikom koji ispunjava uvjete iz članka 19. trećeg i četvrtog stavka Statuta. Nadalje, žalitelj zahtijeva da Sud odredi da će se o troškovima postupka odlučiti naknadno te tvrdi, u bitnome, da ne treba snositi cjelokupne ili barem ne REA-ine dosadašnje

[4] Točke 18. do 24. pobijanog rješenja

[5] Točka 25. pobijanog rješenja

[6] Točka 26. pobijanog rješenja

[7] Točka 40. pobijanog rješenja

troškove postupka. Osim toga, ističe da mu se treba vratiti iznos koji je platio REA-i u vezi s troškovima postupka pred Općim sudom. Sveučilište u Bremenu usto poziva Sud da pomogne u postizanju nagodbe između stranaka.

20. REA u svojem odgovoru na žalbu od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži Sveučilištu u Bremenu snošenje troškova kako žalbenog postupka tako i postupka pred Općim sudom.

21. Sveučilište u Bremenu u svojoj se žalbi oslanja na dva žalbena razloga, koji se temelje, s jedne strane, na povredi članka 19. Statuta odnosno, s druge strane, na povredi članka 47. Povelje i članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP).

22. Sveučilište u Bremenu svojim prvim žalbenim razlogom tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 19. Statuta. U tom se žalbenom razlogu iznose tri glavna prigovora, koji se mogu sažeti na sljedeći način.

23. Kao prvo, žalitelj, u biti, ističe da je on, s obzirom na to da je javno sveučilište, pojavni oblik države koji je povlašteni tužitelj u smislu članka 19. prvog stavka Statuta. Žalitelj dodaje da, s obzirom na to da je javno sveučilište, činjenica da ga zastupa jedan od njegovih profesora koji je upoznat sa slučajem koji je predmet spora jest prednost.

24. Kao drugo, žalitelj u bitnome tvrdi da sveučilišni profesori ne podliježu zahtjevu neovisnosti koji proizlazi iz autonomnog pojma „odvjetnik” u smislu članka 19. trećeg stavka Statuta. To je zato što sveučilišni profesori *de lege* imaju potrebna jamstva koja se inače zahtijevaju od odvjetnika. Zastupanje pred sudom nije među obveznim poslovima koje obavljaju te oni nisu o tome financijski ovisni. Dakle, takvo zastupanje je njihova sporedna djelatnost te je stoga mnogo manje vjerojatno da će se naći u sukobu interesa. Istodobno, žalitelj tvrdi da se, u skladu s člankom 19. sedmim stavkom Statuta, njihova sposobnost zastupanja valja ocjenjivati, uključujući pitanje sukoba interesa, isključivo s obzirom na nacionalno pravo. Pozivajući se na članak 67. Verwaltungsgerichtsordnunga (Zakonik o upravnom sporu), žalitelj navodi da je njegov zastupnik bio ovlašten zastupati ga jer nije bio spriječen nikakvim značajnim sukobom interesa, što ionako može utjecati samo na njegovu profesionalnu odgovornost, a ne i na njegovu sposobnost zastupanja ili na dopuštenost tužbe.

25. Naposljetku, u slučaju da Sud zaključi da se zahtjev neovisnosti primjenjuje na sveučilišnog profesora o kojem je riječ, žalitelj ističe da Sud tom profesoru iznimno treba dopustiti da zastupa Sveučilište u Bremenu. Naime, žalitelj navodi da se zbog jasnog teksta članka 19. sedmog stavka Statuta opravdano mogao osloniti na legitimna očekivanja što primjenu zahtjeva neovisnosti na sveučilišne profesore čini vrlo neočekivanom.

26. REA kao odgovor na to ističe da činjenica da je Sveučilište u Bremenu dio Savezne zemlje Bremen ne znači da ga treba izjednačiti sa Saveznom Republikom Njemačkom, s obzirom na to da sudska praksa Suda isključuje to da se pokrajine smatraju povlaštenim tužiteljima.

27. REA dalje navodi da sveučilišni profesori nisu u povlaštenom položaju u odnosu na odvjetnike. Argumenti Sveučilišta u Bremenu ne uzimaju u obzir činjenicu da, u skladu s člankom 19. prvim i drugim stavkom Statuta, samo povlaštene tužitelje mogu zastupati njihovi zaposlenici ili službenici.

28. REA u tom pogledu ističe da se sudska praksa koja se odnosi na članak 19. treći stavak Statuta primjenjuje na sveučilišne profesore koji se, kada nastupaju pred sudovima Europske unije, nalaze u istoj situaciji kao odvjetnici. Shodno tomu, usklađenost s nacionalnim pravom nije dovoljna za zaključak da sveučilišni profesor može zastupati stranku pred tim sudovima, zato što sveučilišni profesor usto, baš kao i odvjetnik, također mora biti neovisan. Nadalje, činjenica da sveučilišni profesor o kojem je riječ u ovom predmetu nije financijski ovisan o zastupanju pred sudom nije relevantna zato što je Opći sud zaključio da je on osobno uključen u projekt.

29. Osim toga, REA smatra da su argumenti koji su izneseni kako bi se pokazalo da zastupnik o kojem je riječ ima sposobnost zastupanja na temelju njemačkog prava irelevantni činjenični elementi koji su prvi put izneseni u žalbenom postupku.

30. Naposljetku, REA smatra da se Sveučilište u Bremenu ne može pozivati na legitimna očekivanja jer nije dokazalo postojanje iznimnih okolnosti u kojima se takva zaštita primjenjuje.

31. Sveučilište u Bremenu svojim drugim žalbenim razlogom, koji iznosi podredno, navodi da je Opći sud povrijedio njegova prava na saslušanje, zajamčena člankom 47. Povelje i člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a, time što ga nije obavijestio o činjenici da će navodni nedostatak u njegovu zastupanju pred sudom rezultirati nedopuštenošću tužbe i time što mu nije omogućio da imenuje drugog zastupnika. Žalitelj navodi da je Opći sud trebao slučaj razmotriti ne samo u svjetlu svojeg poslovnika nego i vodeći računa o temeljnom pravu na saslušanje. U tom kontekstu, žalitelj upućuje na mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u spojenim predmetima Uniwersytet Wrocławski i Poljska/REA [8].

32. Sveučilište u Bremenu dodaje da se proglašenjem tužbe nedopuštenom zbog neodgovarajućeg zastupanja pred sudom povređuje načelo proporcionalnosti jer se cilj da se osigura dobro sudovanje može ostvariti manje ograničavajućim sredstvima. Sveučilište u Bremenu navodi da ta odluka ima štetne posljedice za njega i za njegova zastupnika. Naime, Sveučilištu u Bremenu naloženo je snošenje REA-inih troškova postupka u iznosu od 12 000 eura te njegovu zastupniku prijeti mogućnost regresne tužbe sveučilišta.

33. Naposljetku, žalitelj tvrdi da, ako se ne može pozivati na svoja legitimna očekivanja utemeljena na tekstu članka 19. sedmog stavka Statuta, načelo vladavine prava nalaže da ga se upozori na to da će se ta odredba tumačiti protivno njezinu tekstu te na mogućnost da postupak nastavi s odvjetnikom koji zadovoljava zahtjev neovisnosti.

34. REA u odgovoru osporava navod o povredi članka 47. Povelje i članka 6. stavka 1. EKLJP-a. Ističe da je Opći sud zaključio da žalitelja nije bilo potrebno upozoriti s obzirom na to da se predmetni nedostatak u zastupanju pred sudom nije mogao ispraviti. To, prema REA-inu mišljenju, isključuje utvrđenje povrede prava na djelotvoran pravni lijek.

35. REA usto tvrdi da Sveučilište u Bremenu nije dokazalo da sporno ograničenje nema legitiman cilj, da je neproporcionalno ili da utječe na samu bit prava na djelotvoran pravni lijek.

[8] C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2019:774 (u daljnjem tekstu: mišljenje u predmetu Uniwersytet Wrocławski)

V. Ocjena

36. U pogledu žalbenih zahtjeva Sveučilišta u Bremenu, kako su sažeti u točki 19. ovog mišljenja, ističem da, u skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta, Sud može, kada odlučuje o žalbi, izvršiti svoju nadležnost tako da ukine odluku Općeg suda, kad je žalba osnovana, i vrati predmet na odlučivanje Općem sudu ili sam konačno odluči o sporu ako stanje postupka to dopušta. Kako REA pravilno navodi, Sud ne može na zahtjev žalitelja donositi deklaratorne presude o njegovu zastupanju pred sudom. Kada je riječ o žaliteljevu zahtjevu Sudu da posreduje u postizanju nagodbe, a ne dovodeći u pitanje odgovor na pitanje može li Sud o tome odlučivati[9], ističem da REA ionako odbija mogućnost zaključenja takve nagodbe. Shodno tomu, ocjena se mora usredotočiti na zahtjev za poništenje pobijanog rješenja.

37. Podsjećam na to da Sveučilište u Bremenu svojim prvim žalbenim razlogom u bitnome navodi da je Opći sud pogriješio prilikom tumačenja članka 19. Statuta. Svojim drugim žalbenim razlogom navodi povredu prava na pristup sudu, koje je zajamčeno člankom 47. Povelje.

38. Zbog razloga izloženih u ovom mišljenju, smatram da je prvi žalbeni razlog djelomično osnovan. Naime, Opći sud je u pobijanom rješenju počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije pravilno protumačio zahtjev neovisnosti koji zastupnici koji nastupaju pred sudovima Europske unije moraju ispuniti (A). Za slučaj da se Sud ne složi s tim mišljenjem te odluči ispitati drugi žalbeni razlog, smatram da je i taj žalbeni razlog osnovan. Proglašenje tužbe nedopuštenom kao automatska posljedica utvrđenja da zastupanje pred sudom nije u skladu sa zahtjevima članka 19. Statuta čini ograničenje prava na pristup tim sudovima koje ne zadovoljava test proporcionalnosti (B).

A. Prvi žalbeni razlog: navodno pogrešno tumačenje članka 19. Statuta

39. Analizu prvog žalbenog razloga započet ću razmatranjem žaliteljeva argumenta da ga se, u biti, mora smatrati povlaštenim tužiteljem u smislu članka 19. prvog stavka Statuta (1). Potom ću se osvrnuti na ključno pitanje tog žalbenog razloga, koje se tiče primjenjivosti zahtjeva neovisnosti na žaliteljeva zastupnika, te pritom zaključiti da je Opći sud taj zahtjev, iako se primjenjuje na žaliteljeva zastupnika, pogrešno protumačio (2). Radi cjelovitosti ću se osvrnuti na treći dio prvog žalbenog razloga, u kojem žalitelj od Suda traži da mu, za slučaj da se zahtjev neovisnosti primjenjuje na sveučilišnog profesora o kojem je riječ (te u slučaju da ga potonji ne zadovoljava), iznimno dopusti da ga on zastupa u predmetnom slučaju (3).

1. Može li se Sveučilište u Bremenu smatrati povlaštenim tužiteljem?

40. Sveučilište u Bremenu tvrdi da je javno sveučilište pojavni oblik države članice koja je povlašteni tužitelj. Taj argument shvaćam kao tvrdnju, u biti, da se sam žalitelj treba smatrati povlaštenim tužiteljem u smislu članka 19. prvog stavka Statuta.

41. Iz te odredbe proizlazi da povlaštene tužitelje mogu zastupati njihovi agenti. Shodno tomu, ako bi se žalitelja smatralo povlaštenim tužiteljem, na njega se ne bi primjenjivao zahtjev da ga zastupa „neovisni odvjetnik” u skladu s člankom 19. trećim stavkom Statuta (ili sveučilišni profesor u skladu sa sedmim stavkom istog članka).

[9] Vidjeti, po analogiji, presudu od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601, t. 75.).

42. Međutim, kako primjećuje REA, čak i ako se utvrdi da je Sveučilište u Bremenu dio Savezne zemlje Bremen, to nije razlog da ga se smatra povlaštenim tužiteljem jer se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, poddržavna tijela ne smatraju povlaštenim tužiteljima [10] te se obveza da budu zastupani na njih primjenjuje [11].

43. Shodno tomu, prvi dio prvog žalbenog razloga smatram očito neosnovanim.

2. Primjenjivost i doseg zahtjeva neovisnosti

44. Za potrebe razmatranja biti prvog žalbenog razloga podsjetit ću na pojašnjenja koja je Sud pružio u predmetu Uniwersytet Wrocławski u pogledu situacija u kojima se zastupanje nepovlaštenih tužitelja po *odvjetnicima* može smatrati suprotnim zahtjevu neovisnosti koji proizlazi iz članka 19. *trećeg* stavka Statuta (a). U mjeri u kojoj je taj zahtjev usmjeren na osiguranje dobrog sudovanja i, prije svega, jamčenje poštovanja interesâ zastupanih stranaka, zaključit ću, u skladu s utvrđenjem Općeg suda u pobijanom rješenju, da se treba primjenjivati i na zastupanje nepovlaštenih tužitelja po *sveučilišnom profesoru* u skladu sa *sedmim* stavkom istog članka (b). Potom ću utvrditi da situacije u kojima tužiteljeva mogućnost odabira zastupnika mora biti ograničena treba svesti na slučajeve u kojima zastupanje pred sudom *očito ugrožava* interese zastupane stranke (c). S obzirom na to ću zaključiti da je Opći sud pogriješio primijenivši taj kriterij u pobijanom rješenju (d).

a) Presuda Uniwersytet Wrocławski

45. Presuda Uniwersytet Wrocławski temelji se na poprilično opsežnoj sudskoj praksi u pogledu tumačenja članka 19. trećeg i četvrtog stavka Statuta, kojima se nalaže da nepovlaštene tužitelje u postupcima pred sudovima Europske unije zastupa „odvjetnik” [12].

46. Iz te sudske prakse proizlazi da takav „odvjetnik” mora ispunjavati dva uvjeta. S jedne strane, prema članku 19. četvrtom stavku Statuta, on mora biti „ovlašten zastupati pred sudom države članice […]”. Taj se uvjet provjerava s obzirom na nacionalno pravo. S druge strane, pojam „odvjetnik” iz članka 19. trećeg stavka Statuta smatra se autonomnim pojmom prava Unije koji podrazumijeva zahtjev neovisnosti odvjetnika, kako je to Opći sud pravilno istaknuo u pobijanom rješenju [13].

47. Zahtjev neovisnosti se u sudskoj praksi sudova Europske unije prvo pojavio u kontekstu definiranja dosega odvjetničke tajne i, u tom istom smislu, određivanja dokumenata koje je zaplijenila Komisija na koje se ta tajna mora primjenjivati [14]. Kasnije je prenesen u kontekst članka 19. Statuta za potrebe ocjenjivanja dopuštenosti zastupanja pred sudom nepovlaštenih tužitelja i dopuštenosti njihovih tužbi [15].

[10] Vidjeti presudu od 3. prosinca 2020., Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:978, t. 18. i navedena sudska praksa).

[11] Vidjeti rješenje Suda od 20. veljače 2008., Comunidad Autónoma de Valencia – Generalidad Valenciana/Komisija (C-363/06 P, neobjavljeno, EU:C:2008:99)
i rješenje Općeg suda od 14. studenoga 2016., Dimos Athinaion/Komisija (T-360/16, neobjavljeno, EU:T:2016:694).

[12] U skladu s člankom 97. stavkom 3. Poslovnika Suda, ta se obveza ne primjenjuje u prethodnim postupcima.

[13] Točke 18. i 19. pobijanog rješenja. Vidjeti također presudu Uniwersytet Wrocławski, t. 55. do 57. i navedenu sudsku praksu.

[14] Presude od 18. svibnja 1982., AM&S Europe/Komisija (155/79, EU:C:1982:157), i od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512)

[15] Različite struje relevantne sudske prakse analizirane su u točki 37. i sljedećim točkama mišljenja u predmetu Uniwersytet Wrocławski.

48. Sud je u presudi Uniwersytet Wrocławski pojasnio doseg nadzora koji sudovi Europske unije trebaju provesti kada ocjenjuju zadovoljava li dani zastupnik zahtjev neovisnosti.

49. Iako je Sud u tom kontekstu podsjetio na svoju raniju sudsku praksu prema kojoj zahtjev odvjetnikove neovisnosti u bitnome isključuje mogućnost da nepovlaštene tužitelje zastupaju odvjetnici koji su s njima povezani na određeni način, dodao je da odvjetnikovu neovisnost ne umanjuje postojanje „bilo kakve povezanosti" između odvjetnika i njegova klijenta, već da ju umanjuju samo veze „koje očito ugrožavaju odvjetnikovu sposobnost izvršavanja njegove zadaće pružanja obrane, uz što bolje služenje interesima njegova klijenta"[16].

50. Sud je na temelju toga u presudi Uniwersytet Wrocławski utvrdio da, protivno odluci Općeg suda u tom slučaju[17], takva ugroza nije bila očita u situaciji u kojoj je sveučilište u njegovu svojstvu tužitelja zastupao odvjetnik koji je na temelju ugovora pružao usluge podučavanja na tom sveučilištu. Sud je u tom pogledu naglasio da taj zastupnik nije Sveučilište u Wrocławu zastupao u okviru odnosa podređenosti[18].

b) Je li zahtjev neovisnosti primjenjiv na sveučilišne profesore?

51. Za ocjenu argumenata iznesenih u okviru prvog žalbenog razloga potrebno je utvrditi je li zahtjev neovisnosti, kako proizlazi iz sudske prakse koja se odnosi na pojam „*odvjetnik*" u smislu članka 19. trećeg stavka Statuta, primjenjiv i na *sveučilišne profesore* čije je pravo nastupanja pred sudom uređeno sedmim stavkom tog članka.

52. Dok REA tvrdi da se zahtjev neovisnosti primjenjuje i na sveučilišne profesore koji djeluju kao zastupnici, Sveučilište u Bremenu to osporava te navodi da sposobnost sveučilišnih profesora da zastupaju stranke pred sudovima Europske unije treba ocijeniti samo s obzirom na nacionalno pravo. Ono, u biti, objašnjava da poseban status koji sveučilišni profesori uživaju na temelju njemačkog prava čini kriterij neovisnosti irelevantnim.

53. Za ocjenu tog argumenta potrebno je pojasniti što se općenito misli pod zahtjevom odvjetnikove neovisnosti i, još važnije, u konkretnom kontekstu zastupanja pred sudovima Europske unije.

54. Pojam „neovisnost"" se često smatra ključnom značajkom odvjetničke djelatnosti kao takve[19]. Iako se njegov točan sadržaj može različito shvaćati u različitim pravnim porecima, što posebice ovisi o predodžbi uloge odvjetnikâ u širem kontekstu sudovanja, čini se da se neovisnost načelno smatra temeljnim obilježjem izvršavanja te samoregulirane profesije koje zahtijeva da pružanje pravnih savjeta poštuje određene profesionalne standarde te da ne podliježe nikakvim vanjskim pritiscima ili pristranostima izazvanima osobnim interesima odvjetnika ili trećih strana[20].

[16] Točka 64. presude Uniwersytet Wrocławski

[17] Rješenje od 13. lipnja 2017., Uniwersytet Wrocławski/REA (T-137/16, neobjavljeno, EU:T:2017:407)

[18] Točka 66. presude Uniwersytet Wrocławski

[19] Točka 35. mišljenja u predmetu Uniwersytet Wrocławski

[20] Vidjeti „Povelju temeljnih načela europske odvjetničke struke i kodeks ponašanja europskih odvjetnika", Vijeće odvjetničkih komora i društava Europe, 2019., str. 12., t. 2.1.

Uvriježeno je da se svaki pravni savjet mora pružati u najboljem interesu zastupane strane [21]. Međutim, zahtjev odvjetnikove neovisnosti podrazumijeva moguću odvjetnikovu obvezu da odbije slijediti određene upute kada bi to bilo protivno zakonskim ili etičkim pravilima.

55. To nisu razmatranja koja bi bila relevantna za sveučilišne profesore kada djeluju kao takvi, zbog veoma jednostavnog razloga da se njihova profesija, zbog poprilično očitih razloga, uvelike razlikuje od odvjetničke profesije.

56. Stoga se, kada je riječ o sveučilišnim profesorima, može činiti privlačnim negirati relevantnost sudske prakse Suda koja se odnosi na zahtjev neovisnosti odvjetnikâ u smislu članka 19. trećeg stavka Statuta.

57. Međutim, smatram da to nije pravilan način pristupanja problemu zato što sveučilišni profesor, kada nastupa pred sudovima Europske unije, tamo ne drži predavanje, već zastupa klijenta na isti način kao odvjetnik.

58. Dakle, kada su pozvani djelovati kao zastupnici pred sudovima Europske unije, položaj sveučilišnih profesora postaje jednak položaju odvjetnikâ u mjeri u kojoj oboje imaju istu ulogu, a to je zastupanje nepovlaštenih stranaka. To se odražava, kako REA tvrdi, u tekstu članka 19. sedmog stavka Statuta, prema kojem sveučilišni profesori imaju ista prava (i stoga, valja dodati, implicitno, iste obveze) kao ona koja u tom kontekstu uživaju „odvjetnici” u smislu njegova članka 19. trećeg stavka Statuta.

59. U potpunosti prihvaćam da mogućnost sveučilišnog profesora da doista stupi u ulogu zastupnika može biti izraz posebnog statusa koji mu se priznaje u nacionalnom pravu. To možda nije posebno često, ali nacionalno pravo doista može sveučilišnim profesorima omogućavati pojednostavljen pristup članstvu u odvjetničkoj komori [22] ili im čak može davati izravnu mogućnost zastupanja stranaka, što se čini da je slučaj u Njemačkoj. Međutim, takva nacionalnopravna specifičnost u pogledu mogućnosti djelovanja u svojstvu zastupnika nije relevantna za ocjenjivanje zahtjeva neovisnosti koji zastupnici, uključujući sveučilišne profesore koji su na temelju nacionalnog prava ovlašteni djelovati u svojstvu zastupnika, moraju zadovoljavati kada nastupaju pred sudovima Europske unije. Kako je to već gore navedeno, to je zato što je taj zahtjev posebno povezan s njihovom ulogom pred sudovima Europske unije.

60. Kako ću podrobnije objasniti u nastavku, kada provjeravaju zadovoljava li zastupnik zahtjev neovisnosti, sudovi Europske unije izvršavaju rezidualan i izniman nadzor kojemu je cilj očuvanje dobrog sudovanja i, osobito, poštovanje prava žalitelja koja proizlaze iz članka 47. Povelje. Budući da je taj nadzor usredotočen upravo na prava zastupanih stranaka u postupcima pred sudovima Europske unije, ne vidim niti jedan načelan razlog zbog kojeg takav nadzor ne bi trebalo provesti u odnosu na sveučilišne profesore koji djeluju kao zastupnici.

61. Međutim, ključno pitanje koje preostaje jest pitanje o tome koji treba biti točan doseg takvog nadzora. Tom ću se pitanju sada posvetiti.

[21] *Ibid*., str. 13., t. 2.7. Međutim, vidjeti presudu od 10. ožujka 2021., An Bord Pleanála (C-739/19, EU:C:2021:185, točku 29. u vezi s točkom 16.), gdje je naglašena posebna uloga odvjetnika koji nastupaju pred irskim sudovima, a to je „da proved[u] glavninu pravnih istraživanja potrebnih za uredno odvijanje postupka”, što može uključivati i određivanje „elemen[ata] [koji su] nepovoljni za stav koji brani dotični odvjetnik”.

[22] Čini se da je to slučaj u francuskom zakonodavstvu, koje se, međutim, iz drukčijeg kuta, razmatralo u presudi od 17. prosinca 2020., Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034). Vidjeti mišljenje M. Bobeka u Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris and Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, C 218/19 (EU:C:2020:716, t. 4.).

c) Kriterij očite ugroze

62. Kako je to istaknuto u točki 48. ovog mišljenja, Sud je u presudi Uniwersytet Wrocławski pojasnio da zahtjev neovisnosti treba tumačiti kao nepostojanje veza „koje očito ugrožavaju [sposobnost zastupnika da izvršava svoje] zadaće pružanja obrane, uz što bolje služenje interesima [svojeg] klijenta”[23].

63. Različite su vrste štete koje pojedinac može pretrpjeti zbog odabira određenog zastupnika. Iz presude Uniwersytet Wrocławski proizlazi da je za ocjenu zahtjeva neovisnosti, razvijenog na temelju članka 19. trećeg stavka Statuta, relevantna ne bilo koja šteta koju pojedinac može pretrpjeti kao posljedicu (možda lošeg) odabira odvjetnika, već očita šteta koju uzrokuju, ili mogu uzrokovati, određene veze između zastupnika i zastupane stranke.

64. Konkretnije, Sud je potvrdio da zahtjev neovisnosti ne mogu zadovoljiti odvjetnici zaposleni u subjektu koji zastupaju[24] zato što, kako to proizlazi iz relevantne sudske prakse, na njihovo profesionalno mišljenje može, „barem djelomično, utjecati njihovo radno okruženje”[25]. Taj se scenarij dakle dotiče jednog od aspekata zastupnikove neovisnosti, koji je istaknut u točki 54. ovog mišljenja, koji se odnosi na mogući zahtjev odbijanja da se određene upute slijede ako se protive primjenjivim zakonskim ili etičkim pravilima. Postojanje usporednih obveza na strani zastupnika, kao što su one koje proizlaze iz radnog odnosa, uistinu može spriječiti zastupnika u djelotvornom ispunjavanju takvog zahtjeva i tako utjecati na kvalitetu pravnih savjeta koje pruža.

65. Međutim, neispunjenje zahtjeva neovisnosti moguće je i u drugim situacijama. To je obično slučaj kada, s obzirom na predmet spora, između zastupnika i zastupane stranke postoji takva veza koja obranu pravâ zastupane stranke praktički čini iluzornom zato što zastupnik ima interese različite od klijentovih.

66. Prema mojemu mišljenju, takva su razmatranja navela Sud da u predmetu Trasta Komecbanka[26] odbije preblag pristup Općeg suda[27], kada je potonji prihvatio nacionalnopravne učinke opoziva punomoći iako je odluku o opozivu donio likvidator banke koji je bio u sukobu interesa. Sud je istaknuo činjenicu da je likvidatora imenovalo nacionalno tijelo koje je sudjelovalo u postupku koji je doveo do povlačenja odobrenja za rad odnosne banke te stoga i do njezine likvidacije. Nakon što je proučio vezu između likvidatora i nacionalnog tijela koje ga je imenovalo, Sud je zaključio da je postojala opasnost od toga da likvidator izbjegava osporavati, pred sudovima Europske unije, akt koji je doveo do likvidacije zastupane stranke, s obzirom na to da bi moguće poništenje tog akta moglo dovesti do razrješenja likvidatora s dužnosti[28].

67. Slično tomu, kada je Sud u presudi Uniwersytet Wrocławski uputio na koncept očite ugroze koju zastupanje pred sudom izaziva, mislio je na očite situacije u kojima je izvjesno da bi zastupnik mogao djelovati u interesu koji nije najbolji klijentov interes, nego bi naprotiv postupao *protivno* tim interesima ili bi, u svakom slučaju, u stvarnosti mogao braniti druge interese. To je obično slučaj kada je odvjetnik, na temelju svojeg odnosa s klijentom, u mogućnosti obogatiti se na klijentovu štetu, na drugi način djelovati na njegovu štetu ili iskoristiti

[23] Točka 64. presude Uniwersytet Wrocławski

[24] Točka 63. presude Uniwersytet Wrocławski

[25] Presuda od 6. rujna 2012., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Poljska/Komisija (C-422/11 P i C-423/11 P, EU:C:2012:553, t. 25.) (u daljnjem tekstu: presuda Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej)

[26] Presuda od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923)

[27] Rješenje od 12. rujna 2017., Fursin i dr./ESB (T-247/16, neobjavljeno, EU:T:2017:623)

[28] Presuda od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 60. do 62.)

informacije o klijentu u korist trećih strana. Međutim, ako nije riječ o takvim jasnim scenarijima, zadana je pretpostavka, kao što to i treba biti, da je odabir odvjetnika stvar slobode ugovaranja i povjerenja.

68. Razliku koju treba praviti u tom kontekstu ilustrira primjer zastupanja po odvjetniku koji je bliski srodnik zastupane stranke, koje vjerojatno neće biti dopušteno zbog sukoba interesa u ostavinskim postupcima u kojima su i odvjetnik i zastupana stranka mogući nasljednici. Nasuprot tomu, ono vjerojatno neće biti problematično u sporu sa susjedom u pogledu određivanja međe između susjedova i obiteljskog zemljišta. Da uzmemo jedan drugi primjer, odvjetnik koji je ujedno i blizak prijatelj u ostavinskoj raspravi može biti valjani izbor, ali će to zastupanje u zemljišnim sporovima biti problematično ako je taj bliski prijatelj ujedno i vlasnik dotične zemljišne čestice. Naposljetku, malo je vjerojatno da će društvo za zastupanje u postupku istiskivanja manjinskih dioničara kao odvjetnika izabrati osobu koja je manjinski dioničar tog društva, dok u postupku koji treća strana pokrene zbog manjkavosti proizvoda tog društva odabir takvog odvjetnika vjerojatno neće biti problematičan.

69. Iako se ocjena tih situacija može razlikovati ovisno o nacionalnom pravnom poretku o kojem je riječ, u svim je tim situacijama bitno ne samo identificiranje određene veze između zastupnika i zastupane stranke nego i ocjena dovodi li ta veza, imajući na umu predmet spora, do zaključka da zastupnik neće djelovati ili neće nužno djelovati u najboljem interesu zastupane stranke.

d) Primjena kriterija očite ugroze na predmetni slučaj

70. Što se tiče predmetnog slučaja, Opći sud je svoje utvrđenje da žaliteljev zastupnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti utemeljio na dvama elementima. Ta se dva elementa tiču dvaju različitih aspekata zahtjeva neovisnosti koji su istaknuti u točki 64. odnosno točki 65. ovog mišljenja. Kao prvo, Opći sud je u točki 25. pobijanog rješenja istaknuo da je zastupnik zaposlen na Sveučilištu u Bremenu na temelju javnopravnog zakonskog odnosa (1). Kao drugo, Opći sud je u istoj točki u bitnome istaknuo da je taj zastupnik osobno bio uključen u predmet spora (2).

1) Status zastupnika kao sveučilišnog profesora na Sveučilištu u Bremenu

71. Kako je već navedeno, Opći sud je istaknuo da je žaliteljev zastupnik „zaposlen” kod njega „na temelju javnopravnog zakonskog odnosa”[29]. Budući da to zapažanje neposredno proizlazi iz upućivanja na presudu Suda u predmetu Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej sadržanog u prethodnoj točki pobijanog rješenja, a u nedostatku drugih razloga, Opći sud je situaciju predmetnog sveučilišnog profesora uvrstio u kategoriju odvjetnika zaposlenih u subjektu koji zastupaju (*in-house*), čiju je neovisnost Sud doista isključio – zbog opasnosti da, kako je to već navedeno, na njihovo profesionalno mišljenje „barem djelomično, utječe njihovo radno okruženje”[30].

72. Neovisno o mogućim razlikama između situacije u kojoj je zastupnik žalitelja zaposlen kao sveučilišni profesor na temelju javnopravnog zakonskog odnosa i situacije u kojoj je odvjetnik zaposlen u subjektu koji zastupa, smatram da Opći sud u pobijanom rješenju nije uzeo u obzir činjenicu da, kako je to Sveučilište u Bremenu pred njim tvrdilo (i kako se tvrdilo u ovom postupku), zastupanje pred sudom nije među zadaćama koje žaliteljev zastupnik obavlja u svojem

[29] Točka 25. pobijanog rješenja

[30] Točka 25. presude Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

svojstvu sveučilišnog profesora. Sveučilište u Bremenu je dalje tvrdilo da predmetno zastupanje pred sudom stoga nije povezano sa svojstvom njegova zastupnika kao sveučilišnog profesora (potonje je ograničeno na istraživanje i podučavanje) te se nije obavljalo u okviru odnosa podređenosti.

73. Stoga, prema mojemu shvaćanju, predmetni sveučilišni profesor, kada je pristao biti žaliteljev zastupnik, to nije učinio zbog obveze koju je imao prema Sveučilištu u Bremenu kao jedan od njegovih profesora, već na temelju svoje odluke da se prihvati tog zastupanja pred sudom, neovisno o svojoj ulozi sveučilišnog profesora. Stoga se njegova situacija u tom pogledu bitno razlikuje od situacije odvjetnika zaposlenih u subjektu koji zastupaju kada zastupaju svoje poslodavce utoliko što je, u potonjem slučaju, zastupanje pred sudom u opisu njihova posla te poslodavac može o njemu odlučivati.

74. Zbog tog se razloga ovaj predmet, prema mojemu mišljenju, može usporediti s predmetom Uniwersytet Wrocławski. I taj se predmet odnosio na zastupnika koji je predavao na sveučilištu koje je zastupao pred sudovima Europske unije. Točno je da on ta predavanja nije držao u punom radnom vremenu, već na temelju ugovora o pružanju usluga podučavanja. Međutim, razlog zbog kojeg je Sud isključio neispunjenje zahtjeva neovisnosti bila je činjenica da odnosni zastupnik „interese Sveučilišta u Wrocławu nije branio u okviru odnosa podređenosti s tim sveučilištem” [31].

75. Naime, te u skladu s onim što je istaknuto u točki 64. ovog mišljenja, u predmetnom je kontekstu ključno pitanje mogu li zastupanje pred sudom poremetiti obveze koje zastupnik ima zbog svojih posebnih veza sa zastupanom strankom, kao što su one koje proizlaze iz ugovora o radu. Budući da zahtjev neovisnosti zastupnika uključuje njegovu obvezu da odbije slijediti upute koje se kose s deontološkim obvezama, obveza zastupanja pred sudom na određeni način ili određenog sadržaja, koji je zatražio, primjerice, poslodavac, može dovesti u pitanje učinkovitu provedbu ovog zahtjeva.

76. Iz argumenata koje je Sveučilište u Bremenu iznijelo u postupku pred Općim sudom i ponovilo u ovom žalbenom postupku proizlazi da predmetni sveučilišni profesor nije djelovao u svojstvu odvjetnika zaposlenog u subjektu koji zastupa, to jest člana njegova pravnog odjela, već kao osoba čiji ju status ovlašćuje da zastupa stranke pred sudovima te koja je odlučila tu ulogu preuzeti neovisno o svojem položaju sveučilišnog profesora. Iz tih argumenata usto slijedi da se predmetno zastupanje pred sudom nije obavljalo u okviru odnosa podređenosti kao i da na njega ni na koji način nisu utjecale nikakve druge obveze zastupnika prema žalitelju, osim onih koje proizlaze iz samog zastupanja pred sudom.

2) Osobna uključenost zastupnika u predmetu spora

77. Drugi razlog zbog kojeg je Opći sud u pobijanom rješenju zaključio da zastupnik Sveučilišta u Bremenu ne zadovoljava zahtjev neovisnosti bio je u vezi s njegovim mogućim položajem koordinatora i voditelja odnosnog projekta, u okviru kojeg bi „mu bile povjerene bitne zadaće” [32]. Opći sud je usto dodao da je predmetni sveučilišni profesor pripremio i predao predmetni zahtjev za financiranje. To prema stajalištu Općeg suda znači da je taj zastupnik imao izravan interes za ishod spora, što je ugrozilo njegovu sposobnost da klijentu pruža, potpuno neovisno i u prevladavajućem interesu dobrog sudovanja, potrebnu pravnu pomoć [33].

[31] Točka 66. presude Uniwersytet Wrocławski

[32] Točka 25. pobijanog rješenja

[33] Točke 25. i 26. pobijanog rješenja

78. Opći sud se tim zaključcima osvrnuo na aspekt zahtjeva neovisnosti koji se razmatrao u točki 65. ovog mišljenja, koji se odnosi na situaciju u kojoj zastupnik ustvari ne slijedi interese zastupane stranke, već zapravo ostvaruje druge interese, poput vlastitih.

79. Koliko shvaćam, ako se njegova tužba za poništenje sporne odluke prihvati, Sveučilište u Bremenu moći će provesti odnosni znanstveni projekt te će, zbog istog razloga, njegov zastupnik moći djelovati u okviru tog projekta, među ostalim kao voditelj istraživačkog tima. Drugim riječima, mogući uspjeh tužbe za poništenje utjecat će na žaliteljevu šansu da dobije financijska sredstva koja je zatražio, što je pak u interesu njegova zastupnika kao sveučilišnog profesora jer utječe na njegovu sposobnost da nastavi i vodi predmetni istraživački projekt.

80. To pokazuje, kako je to sam žalitelj jasno dao do znanja, da se interes zastupnika poklapa sa žaliteljevim interesom. S obzirom na to, a protivno zaključku Općeg suda u pobijanom rješenju, ne vidim na koji način takva sukladnost interesa, koja je posljedica uključenosti predmetnog zastupnika u odnosni projekt, može, u nedostatku drugih elemenata, dovesti do zaključka da predmetno zastupanje pred sudom očito ugrožava interese Sveučilišta u Bremenu. Naime, u opisu uključenosti predmetnog zastupnika u odnosni projekt ne vidim ništa što bi upućivalo na to da on zastupajući Sveučilište u Bremenu zapravo ostvaruje svoje ili druge interese na žaliteljevu štetu.

81. Načelno ne isključujem mogućnost da navodna sukladnost interesa u stvarnosti krije bitnu manu. Međutim, iako Opći sud u točki 26. pobijanog rješenja navodi da veza između predmetnog zastupnika i žalitelja očito stvara ugrozu za sposobnost tog zastupnika da brani najbolji žaliteljev interes, on jednostavno niti jednim elementom ne potkrepljuje taj scenarij.

3. Jesu li povrijeđena žaliteljeva legitimna očekivanja?

82. Sveučilište u Bremenu u trećem dijelu prvog žalbenog razloga tvrdi da bi se njegovu zastupniku, ako u bitnome Sud zaključi da se zahtjev neovisnosti primjenjuje na tog zastupnika (što, koliko shvaćam, ima za posljedicu to da potonji ne može žalitelja zastupati u predmetnom slučaju), iznimno trebalo dopustiti da ga zastupa pred sudom. Žalitelj objašnjava da bi trebalo uvažiti legitimna očekivanja koja temelji na jasnom tekstu članka 19. sedmog stavka Statuta, iz kojeg proizlazi, prema žaliteljevu navodu, da se zahtjev neovisnosti, kako je razvijen u sudskoj praksi Suda, ne primjenjuje na sveučilišne profesore.

83. Smatram da taj prigovor nije potrebno opširno razmatrati s obzirom na moj gore izneseni prijedlog iz kojeg proizlazi da, iako se zahtjev neovisnosti primjenjuje na sveučilišne profesore koji nastupaju prema uvjetima iz članka 19. sedmog stavka Statuta, njegovo pravilno tumačenje nalaže da se, u predmetnom slučaju, dotičnom zastupniku mora dopustiti da zastupa žalitelja.

84. Međutim, ako Sud ne prihvati moj prijedlog, kratko ću, i podredno, objasniti zašto se treći dio prvog žalbenog razloga mora, prema mojemu mišljenju, smatrati neosnovanim.

85. Koliko shvaćam, žalitelj djelomično zahtijeva odstupanje od „incidentalne retrospektivnosti” [34] odluke koja će se donijeti u ovom predmetu ili, drugim riječima, od pravila prema kojem tumačenje koje Sud daje pravu Unije (u predmetnom slučaju, članku 19. sedmom stavku Statuta) „rasvjetljava i pojašnjava značenje i doseg tog prava, onako kako ono treba ili je trebalo biti

[34] Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Cussens i dr. (C-251/16, EU:C:2017:648, t. 35.)

shvaćeno i primijenjeno nakon stupanja na snagu”[35]. Naime, Sveučilište u Bremenu trećim dijelom prvog žalbenog razloga tvrdi, pozivajući se na presudu Suda u predmetu Defrenne[36], da, ako tumačenje članka 19. sedmog stavka Statuta njegova zastupnika sprječava da ga zastupa, takvo je tumačenje neočekivano te da stoga nije primjenjivo na predmetni slučaj (već na buduće slučajeve).

86. U tom kontekstu, ističem da su sudovi Europske unije, kada tumače pravo Unije u prethodnim postupcima, iznimno prihvaćali ograničiti vremenske učinke svojih odluka[37], kada su to zahtijevali interesi pravne sigurnosti te podložno dvama uvjetima: kao prvo, da je dotična osoba djelovala u dobroj vjeri; kao drugo, odluka Suda bi bez vremenskih ograničenja izazvala „ozbiljne poremećaje”[38].

87. U tom kontekstu, slažem se s REA-om da žalitelj nije dokazao da bi tumačenje članka 19. sedmog stavka Statuta koje bi predmetnog zastupnika učinkovito spriječilo da zastupa žalitelja izazvalo ikakve konkretne poremećaje[39]. Sveučilište u Bremenu navodi sljedeću problematiku: činjenicu da osnovanost njegove tužbe nije bila ispitana, obvezu snošenja troškova postupka i regresnu tužbu koju žalitelj može podnijeti protiv svog pravnog zastupnika.

88. U tim okolnostima, smatram da se treći dio prvog žalbenog razloga mora smatrati neosnovanim.

4. Zaključak o prvom žalbenom razlogu

89. S obzirom na navedeno, zaključujem da je Opći sud, utvrdivši da položaj predmetnog zastupnika na Sveučilištu u Bremenu kao i njegova osobna uključenost u predmet spora očito ugrožavaju sposobnost tog zastupnika da žalitelja zastupa u njegovom najboljem interesu, pogrešno protumačio zahtjev neovisnosti koji zastupnici koji nastupaju pred sudovima Europske unije moraju zadovoljavati te da je stoga počinio pogrešku koja se tiče prava. S obzirom na to, prvi žalbeni razlog je osnovan.

B. Drugi žalbeni razlog: postupovne posljedice nezadovoljavanja zahtjeva neovisnosti

90. Sveučilište u Bremenu svojim drugim žalbenim razlogom, koji ističe podredno, u bitnome navodi da pravne posljedice koje je Opći sud izveo iz zaključka da zastupnik tog sveučilišta ne zadovoljava potrebne standarde neovisnosti povrjeđuju članak 47. Povelje[40].

91. Mišljenja sam da se Sud neće morati osvrnuti na to pitanje jer je, kako je to objašnjeno, prvi žalbeni razlog djelomično osnovan.

[35] Vidjeti, na primjer, presudu od 22. studenoga 2017., Cussens i dr. (C-251/16, EU:C:2017:881, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

[36] Presuda od 8. travnja 1976., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56)

[37] Vidjeti, primjerice, presude od 8. travnja 1976., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, t. 72. do 75.), od 17. svibnja 1990., Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, t. 44. i 45.) ili od 16. srpnja 1992., Legros i dr. (C-163/90, EU:C:1992:326, t. 34. do 36.)

[38] Vidjeti, primjerice, presudu od 29. rujna 2015., Gmina Wrocław (C-276/14, EU:C:2015:635, t. 45.)

[39] U tim okolnostima, ne smatram potrebnim ulaziti u analizu pitanja je li test koji Sud u prethodnim postupcima koristi povodom zahtjevâ da ograniči vremenske učinke svojih presuda primjenjiv u predmetnom kontekstu.

[40] Sveučilište u Bremenu usto navodi povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a. Kako je Sud više puta utvrdio, EKLJP, sve dok mu Europska unija ne pristupi, nije pravni instrument koji formalno čini dio prava Unije. Stoga, sudski nadzor pobijanog rješenja mora se provesti u svjetlu članka 47. Povelje. Ipak, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, prema kojem prava priznata Poveljom koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om imaju jednako, ako ne i šire, značenje i opseg primjene kao prava iz EKLJP-a, pozornost se mora obratiti i na članak 6. stavak 1. EKLJP-a (te članak 13. EKLJP-a) kao i na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na te odredbe.

92. Međutim, radi cjelovitosti ću objasniti zašto je, prema mojemu mišljenju, Sveučilište u Bremenu u pravu kada tvrdi da to što nije imalo mogućnost imenovanja novog zastupnika kojim bi se zamijenio onaj za kojeg se smatra da ne zadovoljava zahtjev neovisnosti povrjeđuje pravo tog sveučilišta na pristup sudu u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje.

93. U tu ću svrhu prvo razmotriti pitanje koje smatram glavnim u tom kontekstu, to jest automatsku nedopuštenost tužbe (1). Nakon toga ću se posvetiti sporednom pitanju pravne osnove imenovanja novog odvjetnika (2).

1. Automatska nedopuštenost tužbe

94. Slažem se s REA-om da postupovna pravila ništa ne govore o pitanju imenovanja novog odvjetnika kada prvotno imenovani odvjetnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti.

95. Međutim, okolnost da postupovna pravila o tome ništa ne govore ne znači da bi se davanje žalitelju mogućnosti da zamijeni zastupnika koji ne zadovoljava zahtjev neovisnosti automatski protivilo tim pravilima. U svakom slučaju, u ovom je predmetu potrebno ocijeniti žaliteljeve tvrdnje da se načinom na koji je Poslovnik Općeg suda protumačen u pobijanom rješenju povrjeđuje njegovo pravo na pristup sudu.

96. U tom bih kontekstu započeo isticanjem da obveza da se bude zastupan po neovisnom zastupniku čini uvjet dopuštenosti tužbe te stoga i ograničenje prava na pristup sudu.

97. Svakako se slažem s Općim sudom da, načelno, „pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo”[41]. Međutim, eventualno ograničenje tog prava prihvatljivo je samo ako ispunjava uvjete iz članka 52. stavka 1. Povelje.

98. U skladu s prvom rečenicom te odredbe, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. U drugoj rečenici te odredbe je predviđeno da su, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja tih prava i sloboda moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih.

99. Budući da se ta četiri uvjeta kumulativno primjenjuju, smatram dovoljnim analizu u ovom predmetu usredotočiti na postojanje ciljeva od općeg interesa koje priznaje Europska unija i usklađenost s načelom proporcionalnosti.

100. Iz presude Uniwersytet Wrocławski proizlazi da obveza zastupanja nepovlaštenih tužitelja ima dva cilja, a to su dobro sudovanje i, „iznad svega”, što bolja zaštita i obrana tužiteljevih interesa[42]. Iako je Sud taj navod iznio u pogledu zastupanja pred sudom po odvjetniku prema uvjetima iz članka 19. trećeg stavka Statuta, ne vidim niti jedan načelan razlog zbog kojeg isti ciljevi ne bi trebali vrijediti i u kontekstu zastupanja pred sudom po sveučilišnom profesoru u skladu sa sedmim stavkom te odredbe. To je zato što obje vrste zastupanja pred sudom osiguravaju, i zapravo omogućuju, pristup nepovlaštenih stranaka sudovima Europske unije; osim toga, status sveučilišnih profesora izjednačen je sa statusom odvjetnika, kako sam to već naveo[43].

[41] Točka 35. pobijanog rješenja. I ESLJP je više puta iznio sličan navod. Vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 11. veljače 2014., Maširević protiv Srbije (CE:ECHR:2014:0211JUD003067108, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

[42] Točka 62. presude Uniwersytet Wrocławski

[43] Vidjeti točke 58. do 60. ovog mišljenja.

101. Ciljevi dobrog sudovanja i zaštite tužiteljevih interesa mogu u određenim situacijama od konkretnog zastupnika zahtijevati da ne djeluje (ili prestane djelovati) kao zastupnik kada se zbog bilo kojeg razloga dotičnim slučajem ne može na pravilan način baviti ili istinski braniti interese zastupane stranke.

102. Shodno tomu, priznajem da radi postizanja tih ciljeva može biti potrebno tužbu praktički proglasiti nedopuštenom čak i ako bi takva posljedica onemogućila da se odnosni slučaj ikada više razmatra jer bi podnošenje nove tužbe postalo praktički nemoguće zbog rokova unutar kojih se tužba za poništenje mora podnijeti. To posebice može biti slučaj ako zastupana stranka odbija slijediti ili zanemaruje uputu sudova Europske unije da, kada prvotno imenovani zastupnik očito ne djeluje istinski u cilju zaštite interesa zastupane stranke, imenuje drugog zastupnika, čime značajno odugovlači ili praktički sprječava tijek postupka. Budući da je obveza da se bude zastupan uvjet dopuštenosti tužbi nepovlaštenih tužitelja, proglašenje takvih tužbi nedopuštenima čini logičnu posljedicu nepoštovanja te obveze.

103. Međutim, iako proglašenje tužbe nedopuštenom može biti prikladan način rješavanja situacija koje prijete dobrom sudovanju ili zaštiti tužiteljevih interesa, smatram da ishod u obliku *automatskog* proglašenja tužbe nedopuštenom prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje oba ta cilja.

104. Činjenicu da u tom kontekstu postoje manje ograničavajuća sredstva potvrđuje mogućnost, u skladu s člankom 55. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, da se imenuje novi zastupnik kada Opći sud odluči isključiti onog prvotnog imenovanog zato što smatra da je njegovo ponašanje „nespojivo s dostojanstvom Općeg suda ili zahtjevima dobrog sudovanja”. U takvoj situaciji, članak 55. stavak 3. Poslovnika Općeg suda predviđa zastoj postupka kako bi se odnosnoj stranci omogućilo da imenuje drugog zastupnika. Shodno tomu, on omogućuje da se zaštite uvjeti nužni za osiguravanje dobrog sudovanja, tako što predviđa isključivanje zastupnika koji svojim ponašanjem narušava te uvjete, zadržavajući pritom mogućnost da se slučaj razmotri, osim ako tužitelj ne imenuje drugog zastupnika.

105. Na temelju izložene analize smatram da Sveučilište u Bremenu pravilno tvrdi da *automatsko* proglašenje njegove tužbe nedopuštenom – kao posljedica činjenice da njegov zastupnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti – čini neproporcionalno ograničenje njegova prava na pristup sudu. Njime se prekoračuje ono što je nužno jer je ciljeve osiguranja dobrog sudovanja i zaštite tužiteljevih interesa moguće postići manje ograničavajućim sredstvima ako se tužitelju omogući da imenuje drugog odvjetnika.

2. Problem (koji to nije) nepostojanja izričite postupovne osnove koja bi omogućavala imenovanje novog zastupnika

106. Opći sud se u točki 40. pobijanog rješenja pozvao na članak 21. drugi stavak Statuta i članak 51. stavak 4. svojeg poslovnika u prilog zaključku da njegova postupovna pravila ne omogućuju žalitelju da imenuje novog zastupnika, protivno otvorenoj mogućnosti predviđenoj u navedenim odredbama da se ispravi nepodnošenje određenih dokumenata.

107. Žalitelj osporava taj zaključak i u tom smislu upućuje na mišljenje u predmetu Uniwersytet Wrocławski, u kojem se nezavisni odvjetnik M. Bobek po analogiji pozvao na članak 51. stavak 4. Poslovnika Općeg suda i članak 47. Povelje u prilog svojem argumentu da se tužitelju u tom slučaju treba omogućiti da promijeni odvjetnika za kojeg je utvrđeno da ne zadovoljava zahtjev

neovisnosti [44].

108. REA kao odgovor na to navodi da se članak 51. Poslovnika Općeg suda odnosi samo na pitanje nepodnošenja dokumenta koji potvrđuje da je odnosni odvjetnik član odvjetničke komore ili na pitanje ovlasti za postupanje koja nedostaje. Prema njezinu mišljenju, tumačenje koje je predložio nezavisni odvjetnik M. Bobek protivi se tekstu te odredbe te bi zahtijevalo donošenje zakonodavne izmjene koja nije u nadležnosti Općeg suda.

109. Ističem da se nepostojanje izričitog pravila koje bi predviđalo imenovanje novog odvjetnika u slučaju da prvotno imenovani odvjetnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti mora smjestiti u odgovarajući normativni kontekst. Zahtjev neovisnosti proizlazi iz sudske prakse. Stoga nije baš iznenađujuće da autori Statuta i Poslovnika Općeg suda nisu u te akte uvrstili odredbu koja bi izričito uređivala mogućnost ili nemogućnost da se nezadovoljenje tog zahtjeva ispravi. S obzirom na te okolnosti, nije posebno uvjerljiv argument kojim se šutnja Poslovnika Općeg suda navodi kako bi se pojasnilo da jednostavno nema druge opcije osim proglašenja tužbe nedopuštenom.

110. Budući da je zahtjev neovisnosti „odvjetnika” proizašao iz sudske prakse, na posljedice nezadovoljavanja tog zahtjeva idealno bi bilo odgovoriti u skladu s uvjetima iz članka 254. petog stavka UFEU-a. U tom se pogledu slažem s REA-om.

111. Ističem da je Sud u prošlosti potvrdio odluku Općeg suda da nepovlaštenom tužitelju ne omogući imenovanje novog odvjetnika u situaciji u kojoj je za prvotno imenovanog odvjetnika utvrđeno da nije zadovoljavao zahtjev neovisnosti [45]. Međutim, analiza je provedena u svjetlu članka 44. tadašnjeg Poslovnika Općeg suda, koji je načelno odgovarao članku 51. sadašnjeg Poslovnika Općeg suda. Nasuprot tomu, u ovom se žalbenom postupku od Suda traži da problematiku razmotri u svjetlu implikacija članka 47. Povelje.

112. Razmotrivši te implikacije, u točkama 94. do 105. ovog mišljenja zaključio sam da automatsko proglašenje tužbe nedopuštenom, zbog činjenice da zastupnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti, neproporcionalno ograničava pravo na pristup sudu. Posljedično, te zato što postupovna pravila treba tumačiti u skladu s člankom 47. Povelje, mišljenja sam da se nepovlaštenim tužiteljima za čijeg se zastupnika smatra da ne zadovoljava zahtjev neovisnosti mora omogućiti da imenuju drugog zastupnika.

113. U tom pogledu, odgovarajuće „rješenje” može se pronaći u članku 55. trećem stavku Poslovnika Općeg suda. Naime, kako je gore istaknuto, ta se odredba, u vezi s člankom 55. stavkom 1. tog poslovnika, odnosi na situacije u kojima zastupnik ne poštuje, među ostalim, „zahtjeve dobrog sudovanja”. Odluku zastupnika da preuzme zastupanje pred sudom u situaciji u kojoj on tim zastupanjem može očito ugroziti zastupanu stranku moguće je smatrati primjerom takvog propusta u mjeri u kojoj se oba scenarija tiču neuspjeha zastupnika da bude usklađen s određenim profesionalnim standardima.

114. Stoga, kako bi se nepovlaštenim tužiteljima zajamčilo učinkovito ostvarivanje prava na pristup sudu prije nego što se u tu svrhu pruži izričita pravna osnova, predlažem da se Opći sud osloni na članak 55. treći stavak svojeg poslovnika kako bi se nepovlaštenim tužiteljima omogućilo da imenuju novog zastupnika ako se utvrdi da prvotno imenovani zastupnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti.

[44] Točke 151. do 157. mišljenja u predmetu Uniwersytet Wrocławski

[45] Rješenje od 5. rujna 2013., ClientEarth/Vijeće (C-573/11 P, neobjavljeno, EU:C:2013:564, t. 23.)

115. Naposljetku, i kako je drugdje već navedeno [46], promjena zastupnika ne znači da odnosna stranka može promijeniti svoju argumentaciju. Ta promjena znači da novi zastupnik stvari preuzima u stanju u kojem ih je stari zastupnik ostavio, pri čemu je svaki od njih odgovoran za svoje postupke.

3. Zaključak o drugom žalbenom razlogu

116. S obzirom na navedeno, zaključujem da je Opći sud, nakon što je zaključio da žaliteljev prvotni zastupnik ne zadovoljava zahtjev neovisnosti, povrijedio žaliteljevo pravo na pristup sudu zajamčeno člankom 47. prvim stavkom Povelje utvrdivši da Poslovnik Općeg suda žalitelju ne omogućuje imenovanje novog zastupnika. Drugi žalbeni razlog stoga je osnovan.

VI. Posljedica zaključka o žalbi

117. U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta, ako je žalba osnovana, Sud, kada ukida odluku Općeg suda, može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

118. U predmetnom slučaju Opći sud nije donio meritornu odluku. Stoga je prikladno predmet vratiti na ponovno odlučivanje Općem sudu.

VII. Troškovi

119. Budući da predlažem da se predmet vrati na odlučivanje Općem sudu, odluku o troškovima koje su stranke imale u žalbenom postupku treba naknadno donijeti, u skladu s člankom 137. Poslovnika Suda, koji se na žalbene postupke primjenjuje na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika.

VIII. Zaključak

120. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud:

– ukine rješenje Općeg suda Europske unije od 16. prosinca 2020., Universität Bremen/REA (T-660/19, neobjavljeno, EU:T:2020:633),

– vrati predmet T-660/19 na ponovno odlučivanje Općem sudu,

– odredi da će se o troškovima odlučiti naknadno.

[46] Točka 158. mišljenja u predmetu Uniwersytet Wrocławski