Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 20. studenoga 2025.[1]

Predmet C-882/24 P

AL
protiv

Europske komisije

„Žalba – Javna služba – Primitak od rada – Obiteljske naknade – Naknada za uzdržavano dijete – Članak 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju – Ukidanje naknade – Povrat neosnovano isplaćenih iznosa na temelju članka 85. Pravilnika o osoblju – Nadzor zakonitosti – Učinci pravomoćne i retroaktivne nacionalne odluke – Djelotvorna sudska zaštita”

1. Žalbom u ovom predmetu (bivši)[2] dužnosnik Glavnog tajništva Vijeća zahtijeva ukidanje presude Općeg suda od 10. travnja 2024., AL/Komisija[3].

2. Pobijanom presudom potvrđuje se odluka Europske komisije[4] kojom se nalaže povrat određenih isplata izvršenih u korist žalitelja na ime obiteljskih naknada.

3. Sud raspolaže ustaljenom sudskom praksom na temelju koje zakonitost akta koji negativno utječe, a koji se pobija u okviru tužbe za poništenje, u načelu treba ocjenjivati s obzirom na činjenične i pravne elemente *koji su postojali* u trenutku njegova donošenja.

4. Sada treba utvrditi je li Opći sud iskrivio činjenice time što nije uzeo u obzir retroaktivne učinke pravomoćne nacionalne presude koja je uredno uložena u spis i donesena *nakon* akta koji negativno utječe, ali *prije* završetka pisanog dijela postupka povodom tužbe za poništenje.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Nakon stegovnog postupka tijelo za imenovanje (u daljnjem tekstu: tijelo za imenovanje ili administrativno tijelo) u okviru Vijeća odlučilo je 27. rujna 2021. žalitelja razriješiti dužnosti. Osoba AL tu je odluku osporavala pred Općim sudom, koji ju je potvrdio presudom od 10. travnja 2024., AL/Vijeće (T-22/22, EU:T:2024:219), protiv koje je ona pred Sudom pokrenula žalbeni postupak koji je još uvijek u tijeku (predmet C-893/24 P, AL/Vijeće).

3 T-50/22, EU:T:2024:220; u daljnjem tekstu: pobijana presuda. Na zahtjev Suda, u ovom ću mišljenju razmotriti samo drugi žalbeni razlog.

4 Tužba za poništenje podnesena Općem sudu bila je usmjerena protiv odluke tijela za imenovanje od 22. listopada 2021. (Ares (2021) 6909466), kojom je odlučeno o žalbi koju je osoba AL podnijela protiv ranije odluke od 22. ožujka 2021. (Ares(2021)2023374) kojom se nalaže povrat određenih obiteljskih naknada isplaćenih u njezinu korist. U točkama 17. i 21. pobijane presude Opći je sud smatrao da je učinak tužbe za poništenje, iako je formalno podnesena protiv odbijanja žalbe, pokretanje postupka pred sudom Unije u pogledu akta koji negativno utječe. Posljedično, u nastavku ovog mišljenja upotrebljavat ću pojam „pobijana odluka” prilikom općenitog upućivanja na obje odluke, promatrane zajedno. Međutim, kada bude potrebno razlikovati ih, upotrebljavat ću izraze „odluka od 22. ožujka 2021.” i „odluka od 22. listopada 2021.”.

I. Pravni okvir - Pravilnik o osoblju za dužnosnike [5]

5. U skladu s člankom 85.:

„Mora se osigurati povrat svakog preplaćenog iznosa ako je primatelj [znao] da za njegovu isplatu nema valjanog razloga, odnosno ako je nepostojanje valjanog razloga bilo toliko očito da je toga morao biti svjestan.

Zahtjev za povrat mora se podnijeti najkasnije pet godina od datuma isplate iznosa. Ako tijelo za imenovanje utvrdi da je primatelj namjerno doveo u zabludu administrativno tijelo radi stjecanja predmetnog iznosa, zahtjev za povrat vrijedi i nakon isteka tog roka."

II. Okolnosti spora

6. Okolnosti spora iscrpno su iznesene u točkama 2. do 13. pobijane presude. Navest ću samo one koje su relevantne za ovo mišljenje.

7. Osoba AL imenovana je dužnosnikom 1. prosinca 2007. i raspoređena u Glavno tajništvo Vijeća u Belgiji.

8. Dana 28. srpnja 2010. nadležno rumunjsko tijelo naložilo je smještaj dvoje djece u udomiteljsku obitelj kod osobe AL. [6] Odobreno je njihovo preseljenje u Belgiju kako bi živjeli s osobom AL i njezinom suprugom.

9. U skladu s člankom 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju osoba AL zatražila je dodjelu naknade za uzdržavanu djecu, koja joj je dodijeljena i isplaćivana od 1. kolovoza 2010. do 31. srpnja 2013. [7] U prilog svojem zahtjevu predala je konzularne dokumente jednakovrijedne suglasnosti roditelja.

10. Dana 30. siječnja 2013., nakon zajedničkog zahtjeva osobe AL i roditeljâ djece, podnesenog 16. listopada 2012., Komisija za zaštitu djece donijela je dvije odluke kojima se okončava sustav smještaja u udomiteljsku obitelj [8].

11. Iz spisa proizlazi da te dvije nacionalne odluke od 30. siječnja 2013., donesene u odsutnosti podnositelja zahtjeva, nikad nisu bile priopćene osobi AL [9].

[5] Uredba br. 31 (EEZ), 11 (Euratom) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 1962., 45, str. 1385.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. (SL 2004., L 124, str. 1.; u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju)

[6] Odluke Comisiie pentru protecția copilului – Sectorului 5 București (Komisija za zaštitu djece – sektor 5 u Bukureštu, Rumunjska) br. 107 i 108 od 28. srpnja 2010. (u daljnjem tekstu: odluka od 28. srpnja 2010.).

[7] Naknada je najprije dodijeljena za razdoblje od 1. kolovoza 2010. do 31. srpnja 2011. Nakon toga produljena je u dva navrata, za razdoblja od 1. kolovoza 2011. do 31. srpnja 2012. i od 1. kolovoza 2012. do 31. srpnja 2013.

[8] U daljnjem tekstu: nacionalne odluke od 30. siječnja 2013.

[9] Vidjeti bilješku 14. ovog mišljenja.

12. Komisija je 22. ožujka 2021., primjenom Odluke (EU) 2019/792[10] te na temelju rezultata istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), pokrenute 2016., naložila, u skladu s člankom 85. Pravilnika o osoblju[11], povrat (među ostalim naknadama) neosnovano isplaćenih naknada osobi AL za dvoje djece za razdoblje od 1. kolovoza 2010. do 31. srpnja 2013.

13. Osoba AL reagirala je osporavajući tu odluku u dvama postupcima:

– Ona sama i roditelji djece podnijeli su 16. ožujka 2021. Tribunalulu Bucureşti (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska) tužbu za poništenje nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013.[12]. Tvrdile su da su te odluke protivne najboljem interesu djece, da nisu dostavljene te da sadržavaju i druge formalne nedostatke.

– Na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju podnijela je žalbu protiv odluke od 22. ožujka 2021.

14. Ta dva postupka osporavanja dovela su do sljedećih rezultata:

– Kad je riječ o osporavanju nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., Tribunalul Bucureşti (Viši sud u Bukureštu) presudom od 16. svibnja 2022.[13] utvrdio je njihovu apsolutnu ništavost s retroaktivnim učinkom. Presuda je postala pravomoćna 16. kolovoza 2022.[14].

– Kad je riječ o žalbi podnesenoj Komisiji, tijelo za imenovanje ju je 22. listopada 2021. djelomično prihvatilo, na način da je: (a) ponovno uspostavilo dodjelu za razdoblje od 1. kolovoza 2010. do 29. siječnja 2013.; i (b) naložilo povrat neosnovano isplaćenih naknada nakon donošenja nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. za razdoblje od šest mjeseci za jedno dijete i dva mjeseca za drugo[15]. Iako je pravodobno obaviješteno o postojanju postupka koji se vodio pred Tribunalulom Bucureşti (Viši sud u Bukureštu), Komisijino tijelo za imenovanje smatralo ga je irelevantnim za odluku o žalbi[16].

[10] Odluka Vijeća od 13. svibnja 2019. o povjeravanju Europskoj komisiji – Uredu za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) – izvršavanja određenih ovlasti dodijeljenih tijelu za imenovanje i tijelu ovlaštenom za sklapanje ugovorâ o radu (SL 2019., L 129, str. 3.)

[11] Komisija smatra da je osoba AL, time što je nije odmah obavijestila o bitnoj promjeni svoje obiteljske situacije do koje je došlo nakon nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., namjerno dovela u zabludu administrativno tijelo kako bi joj se isplatila naknada, u smislu članka 85. stavka 2. druge rečenice Pravilnika o osoblju.

[12] Čini se da ta tužba, podnesena osam godina nakon donošenja pobijanih odluka, nije tako nepravodobna ako se uzme u obzir širi činjenični kontekst. Iz OLAF-ova završnog izvješća o istrazi u predmetu br. OF/2016/0928/A1 proizlazi da je osoba AL o pokretanju istrage obaviještena tek 22. srpnja 2020., iako je istraga započela 8. studenoga 2016., te da joj je završno izvješće dostavljeno u prosincu 2020. Stoga je vjerojatno da je, s obzirom na nedostavljanje nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., njihovo postojanje otkriveno u OLAF-ovoj istrazi i da je osoba AL za njih u potpunosti znala tek negdje između srpnja i prosinca 2020.

[13] Presuda u građanskom postupku br. 844, od 16. svibnja 2022., ECLI:RO:TBBUC:2022:013: 000844 (u daljnjem tekstu: presuda od 16. svibnja 2022.)

[14] U presudi od 16. svibnja 2022. potvrđeno je nepostojanje dokaza o urednoj dostavi nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., ali je njihova apsolutna ništavost uglavnom povezana s povredom obvezujućih pravnih pravila kojima se nastoji zajamčiti zaštita najboljeg interesa djeteta. Konkretno, ni biološki roditelji ni udomitelji nisu bili uredno pozvani na raspravu koja je prethodila donošenju tih odluka. Osim toga, djeca nisu saslušana prije donošenja tih odluka, kako bi se dobilo njihovo mišljenje.

[15] Ta je razlika posljedica činjenice da je osoba AL u travnju 2013. podnijela zahtjev za posvojenje jednog od dva djeteta i da su joj na temelju toga dodijeljene naknade u skladu s člankom 2. stavkom 2. drugim podstavkom Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Kad je riječ o drugom djetetu, nalog za povrat obuhvaća razdoblje od 1. veljače do 31. srpnja 2013.

[16] Stranica 27. engleske verzije Odluke od 22. listopada 2021.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

15. Osoba AL podnijela je 21. siječnja 2022. Općem sudu tužbu za poništenje Odluke od 22. listopada 2021.

16. U prilog osnovanosti tužbe istaknula je sedam tužbenih razloga za poništenje. Četvrti se temeljio na povredi članka 85. Pravilnika o osoblju i pogrešci u ocjeni u pogledu naknade koja se isplaćivala za dvoje djece za razdoblje nakon donošenja nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., do isteka roka za koji je dodijeljena (od 1. veljače do 31. srpnja 2013.).

17. U okviru tog tužbenog razloga osoba AL:

– Ponovila je da nije znala za nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. i, prema tome, nije namjeravala administrativno tijelo dovesti u zabludu u pogledu datuma završetka smještaja u udomiteljsku obitelj [17].

– Istaknula je da se pred Tribunalulom București (Viši sud u Bukureštu) vodi žalbeni postupak [18].

– Tvrdila je da nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. nisu utjecale na valjanost konzularnih dokumenata koji, prema njezinu mišljenju, opravdavaju dodjelu naknade za uzdržavano dijete.

18. U kasnijem podnesku (replici), podnesenom 30. kolovoza 2022., osoba AL obavijestila je Opći sud o ishodu postupka pred Tribunalulom București (Viši sud u Bukureštu) te mu je dostavila presliku presude od 16. svibnja 2022.

19. Komisija je u svojem odgovoru na repliku tvrdila da presuda od 16. svibnja 2022. ne može utjecati na zakonitost pobijane odluke jer se ona mora ocijeniti isključivo s obzirom na elemente koji su postojali u trenutku njezina donošenja [19].

20. Opći je sud u pobijanoj presudi:

– u odgovoru na četvrti tužbeni razlog za poništenje utvrdio da je administrativno tijelo s pravom moglo zaključiti da ga je osoba AL namjerno dovela u zabludu time što ga nije obavijestila o prestanku smještaja u udomiteljskoj obitelji počevši od 1. veljače 2013. [20];

– smatrao da je „činjenica da je pred rumunjskim sudovima *u tijeku* postupak protiv odluke kojom se okončava smještaj u udomiteljsku obitelj irelevantna za potrebe primjene članka 85. Pravilnika o osoblju, s obzirom na to da je ta odluka *doista proizvela pravne učinke* počevši od siječnja 2013. [21]”;

– smatrao da tijelo za imenovanje nije počinilo pogrešku u ocjeni kada je zatražilo povrat isplaćenih naknada na temelju nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. Iako su naknade

[17] Tužba kojom se pokreće postupak pred Općim sudom, t. 110. do 119.

[18] Tužba kojom se pokreće postupak pred Općim sudom, t. 121.

[19] Komisijin odgovor na repliku pred Općim sudom, t. 30. do 32. Kad je riječ o nedostavljanju nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., administrativno tijelo „nije smatralo vjerojatnim” da osoba AL nije znala za postojanje odluke donesene u postupku koji je sama pokrenula.

[20] U točkama 94. do 98. pobijane presude Opći se sud složio sa stajalištem koje je zauzelo administrativno tijelo, navedenim u prethodnoj bilješci. Unatoč nedostavljanju nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., na osobi AL je bilo da izravno zatraži informacije od rumunjskih tijela u slučaju dvojbi o ishodu njezina zahtjeva (točke 96. do 98. pobijane presude).

[21] Točka 100. pobijane presude. Moje isticanje

dodijeljene i održane na snazi na temelju konzularnih dokumenata koji dokazuju da su djeca živjela sa žaliteljem, troškovi njihova uzdržavanja bili su razlog za dodjelu tih naknada [22].

21. Opći sud stoga je odbio četvrti tužbeni razlog za poništenje kao neosnovan.

IV. Postupak pred Sudom

22. Žalbom podnesenom 19. prosinca 2024. osoba AL od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– poništi odluku od 22. listopada 2021., u dijelu u kojem se njome odbija žalba podnesena protiv odluke od 22. ožujka 2021.;

– dopusti mu iznošenje novih povezanih razloga ako se otkriju novi činjenični ili pravni elementi;

– ocijeni po službenoj dužnosti bilo koji drugi razlog od javnog interesa koji smatra prikladnim;

– Komisiji naloži snošenje vlastitih i žaliteljevih troškova.

23. Komisija od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu;

– žalitelju naloži snošenje troškova.

V. Drugi žalbeni razlog

24. Osoba AL u svojoj žalbi ističe tri žalbena razloga za ukidanje pobijane presude, od kojih ću, kao što sam već naveo, razmotriti samo drugi žalbeni razlog. On je podijeljen u tri dijela.

A. Argumentacija osobe AL i Komisije

25. U okviru prvog dijela drugog žalbenog razloga osoba AL prigovara Općem sudu da je iskrivio činjenice time što je utvrdio (točka 100. pobijane presude) da je pred rumunjskim sudovima „u tijeku postupak” protiv nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., iako je taj postupak zapravo okončan presudom od 16. svibnja 2022., koja je uložena u spis u okviru replike.

26. U drugom dijelu drugog žalbenog razloga osoba AL tvrdi da je Opći sud, s obzirom na presudu od 16. svibnja 2022., počinio pogrešku koja se tiče prava kada je iznio (točka 100. pobijane presude) da su nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. proizvele pravne učinke od siječnja 2013.

27. U trećem dijelu drugog žalbenog razloga osoba AL tvrdi da Opći sud nije poštovao pravilo usporednosti oblika time što je utvrdio (točka 101. pobijane presude) da tijelo za imenovanje nije počinilo pogrešku u ocjeni kada je naložilo povrat isplaćenih naknada na temelju nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013.

[22] Točka 101. pobijane presude

28. Komisija osporava žalbeni razlog ponavljajući da Opći sud, kako bi ocijenio zakonitost akta koji negativno utječe, treba uzeti u obzir trenutak u kojem je tijelo za imenovanje donijelo pobijani akt, odnosno 22. listopada 2021. Na taj je datum postupak pred Tribunalulom Bucureşti (Viši sud u Bukureštu) još uvijek bio u tijeku.

29. U istom smislu, Komisija naglašava da 22. listopada 2021. još nije objavljeno *ex tunc* poništenje nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013.

30. Naposljetku, Komisija odbacuje treći dio drugog žalbenog razloga zbog nedostatka jasnoće i odgovarajuće osnove.

B. Ocjena

1. Uvodna očitovanja

31. Prvi i drugi dio drugog žalbenog razloga usko su povezani. Iako iz različitih perspektiva, zajednička im je kritika upućena Općem sudu da nije uzeo u obzir: (a) okončanje postupka za poništenje pokrenutog pred Tribunalulom Bucureşti (Viši sud u Bukureštu); i (b) posljedice presude od 16. svibnja 2022. na pravne učinke nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013.

32. Najprije ću podsjetiti na to da je (pravomoćnom) presudom od 16. svibnja 2022. proglašena ništavost *ab origine* nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. Prema tome, potonje *nikad nisu proizvele* nikakve pravne učinke. Konkretno, one nisu, pravno gledano, okončale smještaj u udomiteljsku obitelj koji je bio u tijeku 2013.

33. Osoba AL primala je naknadu za uzdržavanu djecu do 31. srpnja 2013. Stoga je mjeru smještaja u udomiteljsku obitelj tijekom razdoblja u kojem je potonja primala tu naknadu, određenu odlukom od 28. srpnja 2010., trebalo smatrati valjanom i učinkovitom: djeca su se mogla izjednačiti s uzdržavanom djecom, u skladu s člankom 2. stavkom 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

34. U svrhu primjene članka 85. Pravilnika o osoblju stoga nije bilo ni neosnovano isplaćenih iznosa na ime naknade za uzdržavanu djecu[23] ni očite namjere da se „administrativno tijelo dovede u zabludu” u pogledu datuma okončanja mjere smještaja u udomiteljsku obitelj.

35. U tom kontekstu, kritika koju je uputila osoba AL protiv točke 100. pobijane presude dvojaka je:

– kad je riječ o utvrđenju da je tužba za poništenje nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. još uvijek u tijeku, osoba AL izričito se poziva na „bitno iskrivljavanje činjenica”[24];

– kad je riječ o učincima nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., počevši od njihove pravomoćnosti, osoba AL osporava način na koji je Opći sud protumačio presudu kojom su poništene.

[23] Točno je da je, uzimajući u obzir opis činjeničnog stanja, naknada za uzdržavanu djecu bila dodijeljena do 31. srpnja 2013., iako je odlukom od 28. srpnja 2010. kao datum okončanja smještaja određen 27. srpnja 2013. Međutim, čak i da je došlo do neosnovane isplate naknade koja odgovara prekoračenju od četiri dana, zahtjev administrativnog tijela sada bi zastario u skladu s člankom 85. drugim stavkom Pravilnika o osoblju, s obzirom na nepostojanje posebne namjere kao uvjeta za to da rok više ne obvezuje tijelo za imenovanje.

[24] Točka 15. njegove žalbe

2. Prvi dio drugog žalbenog razloga

36. Kao što sam već naveo, osoba AL prigovara Općem sudu da je iskrivio činjenice time što je tvrdio da je postupak povodom tužbe za poništenje nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., koja je podnesena rumunjskom sudu, još uvijek u tijeku, iako je zapravo već okončan. Također mu prigovara to da nije uzeo u obzir (pravomoćnu) presudu od 16. svibnja 2022., kojom je okončan postupak povodom te tužbe za poništenje.

37. Kao žalbeni razlog „iznimne prirode [25]", iskrivljavanje činjenica valja usko tumačiti. Da bi ga se moglo ocijeniti, moraju se ispuniti sljedeći uvjeti:

– žalitelj mora „precizno navesti dokaze koje je Opći sud prema njegovu mišljenju iskrivio i […] dokazati pogreške u analizi koje su prema njegovoj ocjeni dovele do toga da navedeni sud iskrivi dokaze [26]";

– pogreška koju je počinio Opći sud mora se očitovati u materijalnoj netočnosti njegovih utvrđenja koja očito proizlazi iz sadržaja spisa a da nije potrebno pristupiti novoj ocjeni činjenica [27];

– iskrivljavanje činjenica, ako se dokaže, mora moći utjecati na valjanu osnovu pobijane presude [28].

38. Kad je riječ o prvom uvjetu, smatram da je osoba AL ispunila obvezu obrazlaganja i dokazivanja svoje tvrdnje: precizno je navela navodno iskrivljenu činjenicu i pogrešku u analizi koja proizlazi iz njezina iskrivljavanja [29].

39. Kad je riječ o trećem uvjetu, čini mi se nespornim utjecaj presude od 16. svibnja 2022., kojom je proglašena ništavost *ab origine* nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. Kao što sam to već naveo, rumunjski sud smatra da potonje odluke *nikad nisu proizvele* nikakve pravne učinke, što izravno utječe na „valjanu osnovu" pobijane presude.

40. S druge strane, ocjena drugog uvjeta teža je zbog *trenutka* donošenja presude od 16. svibnja 2022. Ona je objavljena *nakon* donošenja pobijane odluke, ali *prije* zatvaranja pisanog dijela postupka povodom tužbe za poništenje koji se vodio pred Općim sudom.

41. U tom ću pogledu istaknuti dva relevantna detalja.

42. Najprije, nesporno je da je osoba AL Općem sudu dostavila presudu od 16. svibnja 2022., priloživši je svojoj replici, uz njezin prijevod na jezik postupka.

43. Također je nesporno da Opći sud nije ocjenjivao postojanje i pravne učinke presude od 16. svibnja 2022. na nacionalne odluke od 30. siječnja 2013.

[25] Presuda od 20. listopada 2011., PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, t. 78.)

[26] *Loc. ult. cit.*

[27] Presuda od 1. kolovoza 2025., Francuska i Komisija/CWS Powder Coatings i dr. (C-71/23 P i C-82/23 P, EU:C:2025:601, t. 67.)

[28] Ako taj uvjet nije zadovoljen, žalbeni razlog valja odbiti kao bespredmetan: presude od 1. veljače 2007., Sisón/Vijeće (C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 71. i 72.) i od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 109.).

[29] Točke 15. do 19. njegove žalbe

44. Slažem se sa stajalištem nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija: do iskrivljavanja činjenica može doći „bilo da je riječ o očito netočnom zaključku o sadržaju dokaza koji su uzeti u obzir ili […] o propustu ili [odabiru] dokaza koji su doveli do očito zavaravajućeg i pogrešnog dojma stvarnosti[30]”.

45. Stoga će doći do iskrivljavanja činjenica u slučaju *neopravdanog ili proizvoljnog* propusta ili odabira dokaza.

46. Komisija tvrdi da u ovom slučaju propust ne samo da je bio *opravdan*, nego *se zahtijeva* sudskom praksom Suda u pogledu trenutka u kojem valja ocijeniti zakonitost pobijanog akta s obzirom na činjenične i pravne elemente *koji su postojali* na dan njegova donošenja[31].

47. Zbog razloga koje ću iznijeti u nastavku, smatram da se taj argument ne može prihvatiti u ovom slučaju.

a) Elementi „koji su postojali” na dan donošenja pobijane odluke

48. Je li Opći sud svoju ocjenu trebao temeljiti samo na elementima *koji su postojali* u vrijeme donošenja pobijane odluke administrativnog tijela, 22. listopada 2021.[32]?

49. Prema mojem mišljenju, i Komisija (u svojem odgovoru na tužbu) i Opći sud (u pobijanoj presudi) pogrešno smatraju da su činjenični i pravni elementi „*postojali*” na taj datum. Obje institucije oslanjanju se na isključivo *materijalni* pristup relevantnim čimbenicima, pa tako:

– dana 22. listopada 2021. *de facto* „postojale su” (u smislu da su donesene) nacionalne odluke od 30. siječnja 2013., čiji su se (očiti) pravni učinci sastojali od okončavanja mjere smještaja u udomiteljsku obitelj;

– dana 22. listopada 2021., s druge strane, još „nije postojala” presuda od 16. svibnja 2022. Stoga bi bilo ispravno tvrditi da je postupak po tužbi za poništenje bio u tijeku pred Tribunalulom Bucureşti (Viši sud u Bukureštu).

50. Međutim, tim se pristupom nastoji zaobići temeljni problem koji se pojavljuje u predmetu, odnosno uzimanje u obzir *retroaktivnog* i *isključivo deklaratornog* učinka presude od 16. svibnja 2022., zajedno s njezinom pravomoćnošću.

51. Zbog presude od 16. svibnja 2022. Opći sud nije smio nacionalnim odlukama od 30. siječnja 2013., koje su bile *de iure* ništave, priznati učinkovitost prilikom utvrđivanja činjeničnog i pravnog okvira.

[30] Mišljenje u spojenim predmetima ArcelorMittal Tubular Products Ostrava i dr./Vijeće i Vijeće/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P i C-193/14 P, EU:C:2015:767, t. 72.)

[31] Presuda od 7. veljače 1979., Francuska/Komisija (15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, t. 7.). To se načelo primjenjuje dosljedno i na svim razinama: vidjeti presude od 17. svibnja 2001., IECC/Komisija (C-449/98 P, EU:C:2001:275, t. 87.) (tržišno natjecanje); od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija (C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 110.) (javna služba); od 3. rujna 2015., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 22.) (tužba za poništenje zakonodavnog akta); od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće (C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 37. i 38.) (Mjere ograničavanja); i od 4. listopada 2024., García Fernández i dr./Komisija i SRB (C-541/22 P, EU:C:2024:820, t. 327.) (ekonomska i monetarna politika). U nastavku ovog mišljenja tu ću sudsku praksu nazivati „sudskom praksom koja se odnosi na nadzor zakonitosti”.

[32] Riječ je o datumu odluke o žalbi. Kao što na to podsjeća Opći sud u točkama 17. do 22. pobijane presude, razvojna priroda upravne žalbe podrazumijeva da će se dodatna pojašnjenja o razlozima za potvrdu ranijeg akta, sadržana u izričitoj odluci o odbijanju žalbe, uzeti u obzir prilikom ocjene zakonitosti pobijanog akta.

52. Zanemarujući taj element (odnosno činjenicu da se nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. nisu mogle prihvatiti kao valjane 22. listopada 2021.), Opći sud nije uzeo u obzir retroaktivni učinak presude od 16. svibnja 2022. [33]. Na taj je način iskrivio ključnu činjenicu u sporu, odnosno situaciju u kojoj se nalaze djeca u odnosu na osobu AL i razumijevanje rumunjskog prava koje se *ratione temporis* primjenjuje na činjenice.

53. Činjenica da je ništavost nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. proizišla iz pravomoćne presude objavljene *nakon* donošenja pobijane odluke nije relevantna ako iz utvrđenja iskrivljavanja činjenica proizlazi da, kao što je to ovdje slučaj, doslovni tekst te presude pokazuje da su njezini pravni učinci *retroaktivni* na raniji datum.

54. Ponavljam da je presudom od 16. svibnja 2022. *izmijenjena situacija* „koja je postojala" u siječnju 2013., tako što je s retroaktivnim učinkom nedvosmisleno utvrđena apsolutna ništavost nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. Potonje su uklonjene na *radikalan način (ex tunc)* iz rumunjskog pravnog poretka.

55. Osim toga, presuda od 16. svibnja 2022. nije imala samostalan konstitutivni učinak: njome se isključivo „utvrdio" nedostatak koji je utjecao na nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. *od njihova donošenja* [34]. Poništenjem tih nacionalnih odluka rumunjski sud ponovno je uspostavio prijašnje pravno stanje (situacija utvrđena u odluci od 28. srpnja 2010.) [35].

56. Naposljetku, presuda od 16. svibnja 2022. bila je konačan (i pravomoćan) odgovor rumunjskog suda na žalbu kojom se osporava valjanost nacionalnog akta za koji Opći sud nije nadležan. Taj je sud trebao prihvatiti ocjene rumunjskog suda i priznati pravomoćnost te presude [36].

57. S obzirom na sadržaj presude od 16. svibnja 2022., ponavljam da je situaciju *koja je postojala* 22. listopada 2021. trebalo ocijeniti na način da nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. *de iure* nisu utjecale na smještaj u udomiteljsku obitelj koji je postojao na dan 22. listopada 2021.

58. Da bi se dosegnuo prag iskrivljavanja činjenica, potrebno je da je Opći sud „očito prekoračio granice razumnog ocjenjivanja" dokaza sadržanih u spisu predmeta [37]. Tumačenje koje predlaže stranka koja se na njega poziva treba biti *jedino* koje se može dati dokumentima u spisu. Drukčija ocjena tih dokumenata koju je izveo Opći sud mora pokazati iskrivljavanje njihova sadržaja „na način očito suprotan njihovu tekstu [38]".

[33] Opći sud nije u dovoljnoj mjeri uzeo u obzir činjenicu da, s pravnog stajališta, čimbenik „vremena" nije oblikovan na linearan i nepovratan način: ono što se u određenom trenutku nije dogodilo može se smatrati pravno postojećim u tom trenutku ako se kasniji akt primjenjuje retroaktivno. I *vice versa*.

[34] Razlozi za proglašenje apsolutne ništavosti opisani su u bilješci 14.

[35] Iako se u presudi od 16. svibnja 2022. navode „novi" datumi okončanja mjere smještaja, oni u njoj nisu *utvrđeni*. Naprotiv, ti datumi proizlaze iz drugih okolnosti, koje su uglavnom povezane s ponovnom uspostavom pravnih učinaka odluke od 28. srpnja 2010., kao i s drugim naknadnim događajima koji su poznati administrativnom tijelu (kao što su osamostaljenje jednog djeteta i činjenica da ga je posvojila osoba AL). Vidjeti u tom pogledu tekst presude naveden u bilješci 39.

[36] Načelo pravomoćnosti ima ključnu važnost i u pravu Unije i u nacionalnim pravnim sustavima. Do te mjere da nacionalni sud nije dužan izuzeti iz primjene unutarnja postupovna pravila na temelju kojih sudska odluka postaje pravomoćna, čak i ako bi mu to omogućilo da ispravi nacionalnu situaciju koja nije u skladu s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 7. travnja 2022., Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, t. 92. i 93. i navedenu sudsku praksu). Iako se takvo načelo ne može protiviti izvršavanju isključive nadležnosti institucije Unije (presuda od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434)), zahtjev izuzimanja iz primjene ostaje iznimka i ne smije se proširiti izvan te pretpostavke. U ovom je slučaju Opći sud bio dužan poštovati pravomoćnost presude od 16. svibnja 2022. u skladu s utvrđenjima nadležnog rumunjskog suda, tim više što bi to poštovanje olakšalo, a ne ugrozilo, pravilnu primjenu članka 85. Pravilnika o osoblju.

[37] Konkretno, „za dokaz takvog iskrivljavanja nije dovoljno predložiti drukčije tumačenje tih dokaza od onoga koje je dao Opći sud": presuda od 29. listopada 2015., Komisija/ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732, t. 55.).

[38] Vidjeti, među ostalim, presudu od 10. veljače 2011., Activision Blizzard Germany/Komisija (C-260/09 P, EU:C:2011:62, t. 54. do 57.).

59. Smatram da je to ovdje slučaj.

60. Tekst presude od 16. svibnja 2022. ne dopušta tumačenje drukčije od onog koje se temelji na *ab origine* i *ex tunc* ništavosti nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. [39]. Tumačenje te presude ne ide u prilog *rekonstrukciji* činjenica provedenoj u točki 100. pobijane presude.

61. Prethodno navedeno dovoljno je za zaključak da je Opći sud iskrivio činjenice u pogledu stanja postupka pred Tribunalulom București (Viši sud u Bukureštu) i relevantnosti presude od 16. svibnja 2022. kao ključnog čimbenika za primjenu članka 85. Pravilnika o osoblju.

62. Logično, u vrijeme donošenja pobijane odluke (22. listopada 2021.), administrativno tijelo nije znalo za postojanje presude od 16. svibnja 2022. ni za apsolutnu ništavost nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. Međutim, to neznanje ne utječe na ono što sam upravo naveo, kao što ću to objasniti u nastavku.

b) Zahtjev prethodnog znanja administrativnog tijela za dokaze „koji su postojali" na dan donošenja pobijane odluke

63. Apstraktno bi se moglo tvrditi da elementi na kojima se temelji ocjena zakonitosti pobijane odluke moraju ne samo „postojati" u trenutku njezina donošenja, nego za njih administrativno tijelo koje je donijelo akt [40] mora i „znati".

64. Međutim, smatram da prethodno znanje administrativnog tijela nije nezaobilazan uvjet. Sudska praksa koja se odnosi na nadzor zakonitosti (i kojom se priznaje autonomija administrativnog tijela u donošenju odluka u odnosu na Opći sud) [41] dopušta da se u određenim slučajevima odstupi od uvjeta prethodnog znanja.

65. Uvjet da je administrativno tijelo moglo prethodno i samostalno znati za činjenične i pravne elemente na kojima se temelji nadzor zakonitosti akta koji negativno utječe i ocijeniti ih pokazuje se, ovisno o slučaju, ili *suvišnim* [42] ili, naprotiv, *nužnim* [43] u okviru tog nadzora.

[39] Na stranici 11. engleskog prijevoda presude od 16. svibnja 2022. navodi se: „Finding the reason for nullity based on the violation of the provisions of Art. 58(4) and […] Art. 29(1) of the [RO Child Protection] Law no. 272/2004, in the form in force on the date of issuing the contested decisions, the Court shall [declare] the absolute nullity of the Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013 issued by the Child Protection Commission of the Local Council Bucharest 5 […], [decisions] which had terminated the [child] protection measure of placement in [foster care] of the [then-]minors [A] and [B]; […]. Resulting from the above [findings and declaration of absolute nullity], *the [child protection] measure of placement [in Foster care] of the minors did not end as a result of the [hereby annulled] Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013* […], [but instead the court finds that] this measure […] continued to produce effects until the child [A] became legally major, on 13.05.2014, date set by the closing judgment […] pronounced by the Alba Court […] in which full legal capacity [emancipation] was recognized upon reaching the age of 16 […]. Pertaining to the child [B], starting [the legal reasoning] from the provisions of art. 58(1) of law 272/2004, according to which the measure of placement [in foster care] is a temporary one, as the placement decision was issued on 28.7.2010, this measure has ceased on 28.7.2013" (moje isticanje).

[40] U nastavku ću se radi kratkoće koristiti izrazom „prethodno znanje" kako bih uputio na taj uvjet.

[41] Ograničenjem nadzora zakonitosti na elemente koji su postojali u trenutku donošenja pobijane odluke nastoji se izbjeći to da Opći sud, ocjenjivanjem elemenata koji su se naknadno pojavili te su nepoznati administrativnom tijelu, svojim obrazloženjem zamijeni obrazloženje tog tijela: presuda od 21. siječnja 2016., Galp Energía España i dr./Komisija (C-603/13 P, EU:C:2016:38; u daljnjem tekstu: presuda Galp Energía España, t. 73.).

[42] Kad je riječ o zaštiti tržišnog natjecanja, Sud je potvrdio da se opseg nadzora zakonitosti predviđenog u članku 263. UFEU-a odnosi na sve elemente Komisijinih odluka u vezi s postupcima na temelju članaka 101. i 102. UFEU-a, „[nastale] prije ili nakon donošenja odluke, ranije u okviru upravnog postupka ili pak prvi put u okviru postupka pred Općim sudom, ako su ti elementi važni za nadzor zakonitosti [pobijane] odluke" (presuda Galp Energía España, t. 72.).

[43] U području državnih potpora, „zakonitost odluke donesene nakon faze prethodnog ispitivanja treba ocjenjivati *s obzirom na informacije kojima je* Komisija *mogla raspolagati* u trenutku kada ju je donijela". Moje isticanje. Presude od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija (C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 56. i navedena sudska praksa); od 2. rujna 2010., Komisija/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, t. 91.); i od 20. prosinca 2017., Španjolska/Komisija (C-81/16 P, EU:C:2017:1003, t. 52.).

66. Razlike u načinu na koji se primjenjuje uvjet prethodnog znanja (administrativnog tijela) ovise o: (a) strukturi i ciljevima upravnog postupka u različitim područjima prava Unije; i (b) različitim točkama ravnoteže između tih ciljeva i (suprotstavljenog) interesa adresata akta koji negativno utječe, koji uživa pravo na djelotvornu sudsku zaštitu [44].

67. Točka ravnoteže *svojstvena području javne službe* podrazumijeva razumno odvagivanje dvaju različitih elemenata:

– s jedne strane, ciljeva žalbe predviđene u području javne službe, osobito u slučajevima koji se odnose na primjenu članka 85. Pravilnika o osoblju;

– s druge strane, posljedica uskog tumačenja kojim bi se povrijedilo žaliteljevo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu (osobito njegova prava obrane).

68. Kad je riječ o prvom elementu, Sud je istaknuo „načelo na koje se podsjeća u ustaljenoj sudskoj praksi, prema kojem članak 91. Pravilnika o osoblju ima za cilj omogućiti i dati prednost mirnom rješavanju sporova između dužnosnika i administrativnog tijela. Da bi se udovoljilo tom zahtjevu, to se tijelo mora moći dovoljno detaljno upoznati s prigovorima ili željama dotične osobe već u fazi podnošenja žalbe [45].

69. Kad je konkretno riječ o članku 85. Pravilnika o osoblju, njime se nastoje zaštititi financijski interesi Unije [46]: nakon što se utvrde potrebni uvjeti za njegovu primjenu, administrativno tijelo dužno je osigurati cjelovit povrat neosnovano isplaćenih iznosa.

70. Međutim, u kontekstu članka 85. Pravilnika o osoblju, cilj žalbe nije toliko postizanje istinski mirnog rješenja spora na temelju uzajamnih ustupaka stranaka, koliko izbjegavanje nepotrebnog pokretanja sudskih postupaka.

71. U tom smislu, intervencija dužnosnika koji podnosi žalbu omogućava administrativnom tijelu da dobije pojašnjenja o objektivnim i subjektivnim pretpostavkama za primjenu članka 85. Pravilnika o osoblju i da, po potrebi, ispravi raniju odluku s obzirom na nove prikupljene elemente.

72. Zahtijevati da se ocjena zakonitosti djelovanja administrativnog tijela ograniči na elemente za koje je ono doista *znalo* u trenutku donošenja pobijane odluke moglo bi, u određenim okolnostima, ograničiti žaliteljeva prava obrane.

73. Konkretno, neopravdano ograničenje postojalo bi ako žalitelj ne bi mogao sudu Unije podastrijeti *sve elemente* koji su, čak i ako su naknadno otkriveni, relevantni za njegovu obranu, u mjeri u kojoj imaju upliv na zakonitost akta koji negativno utječe.

[44] U presudi od 15. travnja 2008., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, t. 57. do 60.), ograničenje propisano sudskom praksom navedenom u prethodnoj bilješci opravdava se ciljem očuvanja „podjele nadzora državnih potpora na dvije različite faze, od kojih druga nije uvijek potrebna […]”. S druge strane, u području zaštite tržišnog natjecanja, Sud temelji ublažavanje nadzornog parametra s obzirom na opći pravni okvir u tom području, ističući da „kad je riječ o primjeni članaka 81. i 82. UEZ-a, nijedna odredba prava Unije ne nalaže adresatu obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku da tijekom upravnog postupka osporava svoje različite činjenične ili pravne elemente jer u protivnom to neće moći učiniti kasnije tijekom sudskog postupka. […] U nedostatku pravne osnove izričito predviđene u tu svrhu, to ograničenje […] prava na pravni lijek protivno je temeljnim načelima zakonitosti i poštovanja prava obrane” (presuda od 1. srpnja 2010., Knauf Gips/Komisija (C-407/08 P, EU:C:2010:389, t. 89. do 91.)).

[45] Presuda od 7. svibnja 1986., Rihoux i dr./Komisija (52/85, EU:C:1986:199, t. 12. i navedena sudska praksa)

[46] Na to se podsjeća u točki 64. pobijane presude.

74. Općenito gledano, u slučaju postojanja upravne odluke koja je postala *konačna* protekom roka za žalbu i tužbu, Sud [47] postiže ravnotežu između tog cilja i žaliteljevih prava obrane time što mu omogućuje da od administrativnog tijela u razumnom roku [48] zatraži preispitivanje svoje situacije u slučaju nastanka nove i „bitne" činjenice [49]. Žalitelj može osporavati pred Općim sudom zakonitost odluke donesene nakon tog kasnijeg ispitivanja.

75. To rješenje štiti kako autonomiju administrativnog tijela u odlučivanju tako i žaliteljeva prava obrane, koji na taj način izmiče konačnosti ranije odluke.

76. Ako ne griješim, Sud još nije imao priliku izjašnjavati se o slučaju kao što je ovaj, u kojem je nova [50] i bitna činjenica nastala prije nego je pobijana odluka *postala pravomoćna*, s obzirom na to da je postupak koji je protiv nje pokrenut pred Općim sudom *još uvijek u tijeku* (članak 270. UFEU-a).

77. U takvom slučaju, usko tumačenje sudske prakse koja povezuje zakonitost akta koji negativno utječe ne samo s postojećim elementima nego i s elementima s kojima je administrativno tijelo upoznato:

– onemogućilo bi Općem sudu da uzme u obzir činjenice koje su nastale nakon donošenja pobijane odluke, unatoč njihovu pravodobnom ulaganju u spis i njihovu eventualnom retroaktivnom učinku;

– obvezalo bi žalitelja, kao preduvjet njegovu pravu da se pozove na sve postojeće oslobađajuće dokaze, na to da se ponovno obrati administrativnom tijelu kako bi istaknuo nove i bitne činjenice u vezi s već konačnim odlukama.

78. U okolnostima ovog slučaja ne bi bilo razumno ni proporcionalno zahtijevati od osobe AL da podnese novu žalbu administrativnom tijelu.

79. Zahtijevati da osoba AL od administrativnog tijela zatraži preispitivanje (samo kako bi mu se omogućilo da, po potrebi, *izbjegne pokretanje sudskog postupka* u pogledu te nove i bitne činjenice) nije opravdano *ako se pred sudom već vodi spor* o utjecaju te iste činjenice na zakonitost pobijane odluke [51].

80. Takav zahtjev prekoračio bi ono što je nužno za postizanje zadanog cilja i očuvanje dobrog sudovanja. Osim toga, predstavljao bi prepreku tomu da sud Unije meritorno i brzo riješi spor.

[47] Presuda od 18. lipnja 1981., Blasig/Komisija (173/80, EU:C:1981:145, t. 8.); rješenje od 18. studenoga 1999., Progoulis/Komisija (C-431/98 P, EU:C:1999:569, t. 36.) i presuda od 20. svibnja 2021., Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406, t. 38.)

[48] Rješenje od 11. lipnja 2009., Ketselidou/Komisija (F-81/08, EU:F:2009:59, t. 36.)

[49] Presuda od 26. listopada 2017., Global Steel Wire i dr./Komisija (C-454/16 P do C-456/16 P i C-458/16 P, EU:C:2017:818, t. 31.). Sud priznaje da presuda kojom se poništava upravni akt i koja je donesena nakon (već konačne) pobijane odluke može predstavljati „novu bitnu činjenicu" u pogledu osoba na koje se poništeni akt izravno odnosi: presuda od 8. ožujka 1988., Brown/Sud (125/87, EU:C:1988:136, t. 13. i navedena sudska praksa).

[50] Ovdje se koristim izrazom „nova" u skladu sa značenjem koje mu pripisuje sudska praksa navedena u bilješci 47., odnosno da je riječ o činjenici koja je prethodno bila nepoznata i dužnosniku i administrativnom tijelu. U tom kontekstu, kvalifikacija presude od 16. svibnja 2022. kao „nove činjenice" nije nespojiva s rješenjem iz točaka 49. do 57. ovog mišljenja: apsolutna ništavost nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. ima retroaktivan učinak u vrijeme donošenja pobijane odluke. Ta prividna proturječnost proizlazi iz činjenice da nova (nepoznata) činjenica može imati retroaktivne učinke na ranije pravne situacije.

[51] U okviru pisanog dijela postupka pred Općim sudom Komisija je bila u mogućnosti izjasniti se o utjecaju presude od 16. svibnja 2022. na zakonitost pobijane odluke. Ta se institucija ograničila na isticanje irelevantnosti spomenute presude, pri čemu nije, podredno, iznijela meritorna razmatranja: vidjeti točke 31. i 32. odgovora na repliku podnesenog Općem sudu.

81. Prema mojem mišljenju, time što ju je kvalificirao kao „novu i bitnu” činjenicu, Opći sud mogao je spomenutu presudu izravno i samostalno ocijeniti nakon što je *uredno uložena u spis i podvrgnuta kontradiktornoj raspravi između stranaka*. Na taj je način mogao izvesti vlastite zaključke o utjecaju te činjenice na zakonitost postupanja administrativnog tijela na referentni datum.

82. Osim toga, čini mi se da je rješenje koje predlažem u skladu sa sudskom praksom Suda koja se odnosi na podudarnost žalbe i tužbe.

83. U načelu, pravilo o podudarnosti, kao i pravilo o nadzoru zakonitosti, ograničava mogućnost da se u sudskom postupku sudu izravno iznesu elementi i razlozi koji nisu bili istaknuti i o kojima se nije raspravljalo u prethodnoj upravnoj žalbi.

84. Međutim, Sud je ocijenio da ta žalba, iako obvezna, „nema za cilj rigorozno i definitivno vezati eventualni sudski postupak, s obzirom na to da sudska tužba ne mijenja ni pravni temelj ni predmet žalbe [52]”. „Opće shvaćanje kako prethodnog upravnog tako i sudskog postupka protivi se tumačenju članka 91. stavka 2. kojim bi se, doslovno, postupak samo nepotrebno produljio [53]”.

85. Ta se razmatranja mogu primijeniti na ograničenje utvrđeno sudskom praksom koja se odnosi na nadzor zakonitosti. Smanjenje diskrecijske ovlasti Općeg suda ne smije ići tako daleko da ograniči mogućnost uzimanja u obzir elemenata koje je istaknuo žalitelj i koji se, *ne mijenjajući time predmet ili opseg spora*, nadovezuju na već istaknute razloge i na cilj dokazivanja elemenata koji su *doista postojali* na referentni datum.

86. U kontekstu članka 85. Pravilnika o osoblju, administrativno tijelo zapravo ne raspolaže diskrecijskom ovlašću. Njegova je uloga ograničena na provjeru ispunjenja objektivnih (postojanje neosnovanog plaćanja) i subjektivnih uvjeta (znanje ili dokaz o isplati bez valjanog razloga) koji opravdavaju primjenu te odredbe.

87. Prema tome, ako Opći sud ocjeni da prethodno navedeni objektivni ili subjektivni uvjeti nisu ispunjeni, ne postoji rizik od zamjene obrazloženja (koji se nastoji izbjeći sudskom praksom koja se odnosi na nadzor zakonitosti) [54].

88. Na temelju tih razmatranja potvrđujem da činjenica da administrativno tijelo nije prethodno znalo za ništavost nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013. ne sprečava Opći sud da provede nadzor zakonitosti pobijane odluke.

89. Na Općem je sudu bilo da poštuje retroaktivni učinak presude od 16. svibnja 2022. kako bi utvrdio elemente „koji su postojali” s pravnog stajališta u trenutku donošenja pobijane odluke. Propustivši to učiniti, iskrivio je činjenice.

90. Rješenje koje predlažem u skladu je s posebnim okolnostima slučaja. Ne smatram ovaj žalbeni postupak pogodnom prilikom za rješavanje *uočenog* neslaganja između presuda Suda koje se odnose na granice nadzora zakonitosti [55]. Ako bi se trebalo prikloniti određenom dijelu sudske prakse, smatram da bi onu iznesenu u presudi Galp Energía España valjalo općenito primjenjivati.

[52] Presuda od 7. svibnja 1986., Rihoux i dr./Komisija (52/85, EU:C:1986:199, t. 12. i navedena sudska praksa)

[53] Presuda od 16. ožujka 1978., Ritter von Wüllerstorff und Urbair/Komisija (7/77, EU:C:1978:68, t. 8.)

[54] Vidjeti bilješku 41. Stoga je Opći sud samo ispitao je li, s obzirom na novu i bitnu činjenicu, zahtjev za povrat neosnovano plaćenih iznosa i dalje zakonit, što odgovara samoj biti nadzora zakonitosti.

[55] Vidjeti bilješke 31., 42., 43. i 44. ovog mišljenja.

91. Slijedom navedenog, valja prihvatiti prvi dio drugog žalbenog razloga. Ako bi se Sud s tim složio, nije nužno analizirati preostali dio tog razloga. U svakom slučaju, podredno ću to učiniti.

3. Drugi dio drugog žalbenog razloga

92. Osoba AL prigovara Općem sudu da je pogrešno utvrdio da su nacionalne odluke od 30. siječnja 2013. proizvele pravne učinke od siječnja 2013. Prema njezinu mišljenju, u trenutku objave pobijane presude već je utvrđeno da su te odluke bile apsolutno ništave i da stoga nikad nisu proizvele nikakve pravne učinke.

93. Osoba AL kritizira tumačenje primjenjivog rumunjskog prava koje je Opći sud dao ne samo u pogledu valjanosti nacionalnih odluka od 30. siječnja 2013., nego i neizravno u pogledu vremenskih učinaka mjere smještaja u udomiteljsku obitelj [56].

94. Iako osoba AL u okviru ovog dijela drugog žalbenog razloga ne navodi, barem ne izričito, *iskrivljavanje* rumunjskog prava, smatram da je takva kritika prešutna i logično proizlazi iz prvog dijela njezina žalbenog razloga.

95. Postoji uska veza između „činjenice" za koju osoba AL tvrdi da je iskrivljena (postojanje presude od 16. svibnja 2022.) i primjenjivog „prava" (pravne posljedice te presude na nacionalne odluke od 30. siječnja 2013.) [57].

96. Bilo bi pretjerano formalistički zanijekati dopuštenost drugog dijela drugog žalbenog razloga samo zato što prilikom njegova oblikovanja osoba AL nije upotrijebila izraz „iskrivljavanje". Kako bi se ocijenilo je li do potonjega došlo kad je riječ o rumunjskom pravu, dovoljno je provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti već opisani u prethodnim točkama ovog mišljenja [58].

97. Sud smatra da iskrivljavanje prava postoji kada je „Opći sud došao do zaključaka koji su očito protivni sadržaju odredbi tog zakonodavstva ili […] je potonjima pripisao doseg koji očito nemaju [59]".

98. Konkretno, u okviru žalbenog postupka „Sud je nadležan provjeriti, prije svega, je li Opći sud, na temelju dokumenata i drugih dokaza koji su mu podneseni, iskrivio tekst nacionalnih odredbi o kojima je riječ ili s njima povezanu nacionalnu sudsku praksu odnosno s njima povezanu pravnu teoriju; zatim, je li Opći sud u pogledu tih elemenata donio zaključke koji očito nisu u skladu s njihovim sadržajem; i naposljetku, je li Opći sud, kako bi utvrdio sadržaj nacionalnog prava o kojem je riječ, prilikom ispitivanja svih elemenata jednom od njih pridao važnost koja nije prikladna s obzirom na druge elemente, ako to očito proizlazi iz sadržaja spisa predmeta [60]".

99. Stoga je na Općem sudu obveza „ispitivanja svih elemenata", valjano uloženih u spis, kako bi svakom od njih pripisao doseg koji mu pripada „s obzirom na druge elemente".

[56] Člankom 2. stavkom 2. zadnjim podstavkom Priloga VII. Pravilniku o osoblju pravo na naknadu za uzdržavanu djecu povezuje se s postojanjem „obveze uzdržavanja na temelju *sudske odluke temeljene na zakonodavstvu države članice o zaštiti maloljetnika*" (moje isticanje). U ovom slučaju, mjera smještaja u udomiteljsku obitelj uređena je rumunjskim pravom, a spor se odnosi na *vremenske učinke* te mjere, što utječe na pravo na dodjelu naknadu za uzdržavanu djecu.

[57] Vidjeti u tom pogledu točku 19. prvu rečenicu žalbe.

[58] Točka 37. ovog mišljenja

[59] Presuda od 9. studenoga 2017., TV2/Danmark/Komisija (C-649/15 P, EU:C:2017:835, t. 52.)

[60] Presuda od 12. rujna 2024., Anglo Austrian AAB/ESB i Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, t. 86.)

100. U ovom je predmetu Opći sud trebao utvrditi, „na temelju dokumenata i drugih dokaza koji su mu podneseni”, točan *vremenski* doseg mjere smještaja u udomiteljsku obitelj. Da bi to pravilno učinio, bilo je nužno ocijeniti *sve rumunjske odluke donesene u tom pogledu*, uključujući presudu od 16. svibnja 2022., kao i postojeći odnos između njih.

101. Zbog razloga koje sam već naveo, Opći je sud nacionalnim odlukama od 30. siječnja 2013. dodijelio doseg koji im ne pripada u skladu s pravnim poretkom iz kojeg proizlaze, priznajući da su one proizvele pravne učinke od siječnja 2013.

102. Posljedično, došlo je do očito pogrešne ocjene, u skladu s rumunjskim pravom, vremenskog dosega mjere smještaja u udomiteljsku obitelj. Ta je ocjena izravno i na pogrešan način utjecala na primjenu članka 85. Pravilnika o osoblju [61].

103. Stoga smatram da drugi dio drugog žalbenog razloga također valja prihvatiti.

4. Treći dio drugog žalbenog razloga

104. S obzirom na rješenje koje predlažem u pogledu prvog i drugog dijela drugog žalbenog razloga, nije potrebno izjašnjavati se o njegovu trećem dijelu. Međutim, učinit ću to za slučaj da Sud zauzme drukčije stajalište.

105. U tom dijelu drugog žalbenog razloga osoba AL gotovo od riječi do riječi ponavlja tužbene razloge istaknute pred Općim sudom [62], ne iznoseći pritom argumente kojima se konkretno upućuje na pogrešku koja se tiče prava sadržanu u pobijanoj presudi.

106. U tim okolnostima treći dio drugog žalbenog razloga ne udovoljava zahtjevima iz članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije te iz članka 168. stavka 1. točke (d) i članka 169. Poslovnika Suda, zbog čega ga valja smatrati nedopuštenim.

107. Ukratko, predlažem Sudu da prihvati prvi i drugi dio drugog žalbenog razloga i ukine odgovarajuće točke presude Općeg suda.

VI. Tužba pred Općim sudom

108. U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

109. S obzirom na to da je moja analiza žalbe ograničena na drugi žalbeni razlog, ne mogu predložiti Sudu da sam konačno odluči o sporu.

110. Međutim, to bi mogao učiniti ako je riječ samo o tom žalbenom razlogu, umjesto vraćanja predmeta na odlučivanje Općem sudu, s obzirom na to da prethodno navedena razmatranja bez daljnjega upućuju na poništenje pobijane odluke.

[61] Vidjeti bilješku 55. ovog mišljenja.

[62] Točke 21. i 22. žalbe istovjetne su točkama 46. i 47. replike podnesene Općem sudu. U točki 20. svoje žalbe osoba AL samo se poziva na to da je Opći sud povrijedio pravilo usporednosti oblika, pri čemu ne iznosi nikakve druge argumente koji bi bili posebno usmjereni na osporavanje rasuđivanja Općeg suda u pobijanoj presudi.

VII. Odluka o troškovima

111. Zbog tih istih razloga ne moram se izjasniti o snošenju troškova.

VIII. Zaključak

112. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem Sudu da prihvati drugi žalbeni razlog istaknut protiv presude Općeg suda od 10. travnja 2024., AL/Komisija (T-50/22, EU:T:2024:220), i ukine dio te presude na koji se odnosi.