Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

9. srpnja 2020.*

„Žalba – Vlastita sredstva Europske unije – Financijska odgovornost država članica – Zahtjev za oslobađanje od obveze stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Dopis Europske komisije – Pojam ‚akt koji se može pobijati' – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Djelotvorna sudska zaštita – Tužba koja se temelji na Unijinu stjecanju bez osnove"

U predmetu C-575/18 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 13. rujna 2018.,

Češka Republika, koju zastupaju O. Serdula, J. Vláčil i M. Smolek, u svojstvu agenata,

žalitelj,

koju podupire:

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman, C. S. Schillemans, M. L. Noort, M. H. S. Gijzen i J. Langer, u svojstvu agenata,

intervenijent u žalbenom postupku,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju su u početku zastupale M. Owsiany-Hornung i Z. Malůšková, a zatim Z. Malůšková i J.-P. Keppenne, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, P. G. Xuereb, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, K. Jürimäe (izvjestiteljica), N. Piçarra i A. Kumin, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. studenoga 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. ožujka 2020.,

* Jezik postupka: češki

donosi sljedeću

Presudu

1 Češka Republika svojom žalbom zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 28. lipnja 2018., Češka Republika/Komisija (T-147/15, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2018:395), kojim je taj sud odbio njezinu tužbu za poništenje odluke direktora uprave „Vlastita sredstva i financijsko programiranje" Glavne uprave Europske komisije za proračun koja je sadržana u dopisu pod oznakom Ares (2015)217973 od 20. siječnja 2015. (u daljnjem tekstu: sporni dopis).

Pravni okvir

Odluke 2000/597/EZ, Euratom i 2007/436/EZ, Euratom

2 U razdoblju na koje se odnose činjenice iz kojih proizlazi spor primjenjivale su se dvije odluke o sustavu vlastitih sredstava Europske unije, tj., redom, Odluka Vijeća 2000/597/EZ, Euratom od 29. rujna 2000. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL 2000., L 253, str. 42.), a zatim, počevši od 1. siječnja 2007., Odluka Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL 2007., L 163, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 141.).

3 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Odluke 2000/597, čiji je sadržaj u biti preuzet u članku 2. stavku 1. točki (a) Odluke 2007/436, vlastita sredstva koja se unose u opći proračun Europske unije čine prihodi koji potječu, među ostalim, od „carin[a] Zajedničke carinske tarife i ostal[ih] davanja koj[a] utvrde ili trebaju utvrditi institucije [Unije] u pogledu trgovanja s državama nečlanicama".

4 Člankom 8. stavkom 1. prvim i trećim podstavkom odluka 2000/597 i 2007/436 predviđa se, među ostalim, s jedne strane, da države članice prikupljaju ta vlastita sredstva Unije u skladu s nacionalnim odredbama propisanima zakonom i ostalim propisima, koje se prema potrebi prilagođavaju radi ispunjavanja zahtjeva propisa Unije, i, s druge strane, da države članice ta sredstva stavljaju na raspolaganje Komisiji.

Uredba br. 1150/2000

5 Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke 2007/436 (SL 2000., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 12.) rezultat je dviju izmjena koje su tijekom razdoblja na koje se odnose činjenice iz kojih proizlazi spor uvedene Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 2028/2004 od 16. studenoga 2004. (SL 2004., L 352, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 37.) s učinkom od 28. studenoga 2004. i Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 105/2009 od 26. siječnja 2009. (SL 2009., L 36, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 39.) s učinkom od 1. siječnja 2007.

6 Na temelju članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1150/2000, pravo Unije na vlastita sredstva utvrđuje se čim su ispunjeni uvjeti predviđeni carinskim propisima o knjiženju prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika.

7 Članak 6. stavak 1. i stavak 3. točke (a) i (b) te uredbe predviđaju:

„1. Računi za vlastita sredstva vode se pri državnoj riznici svake države članice, odnosno pri tijelu koje odredi svaka država članica, i to raščlanjeni prema vrsti sredstava.

[…]

3. (a) Prava utvrđena u skladu s člankom 2. ove Uredbe knjiže se na računima, ovisno o odredbama točke (b) ovoga stavka, najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana drugog mjeseca koji slijedi nakon mjeseca u kojem je pravo utvrđeno.;

(b) Utvrđena prava koja nisu knjižena na računima iz točke (a) ovoga članka zbog toga što još nisu namirena, a za njihovu naplatu nije dano nikakvo osiguranje, iskazuju se na posebnim računima u roku iz točke (a). Države članice mogu usvojiti ovaj postupak u slučajevima kada su predmet spora utvrđena prava za koj[a] je dano osiguranje te postoji mogućnost da po rješenju nastalog spora dođe do njihove promjene."

8 Članak 9. stavak 1. prvi podstavak navedene uredbe određuje:

„U skladu s postupkom iz članka 10. svaka država članica odobrava iznos vlastitih sredstava na račun otvoren na ime Komisije pri državnoj riznici, odnosno pri drugom tijelu koje je imenovala."

9 U skladu s člankom 10. stavkom 1. te uredbe:

„Nakon odbitka troškova ubiranja u skladu s člankom 2. stavkom 3. i člankom 10. stavkom 3. Odluke [2007/436], Euratom knjiženje vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. točke (a) te Odluke izvršava se najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana drugog mjeseca od mjeseca u kojem je utvrđeno pravo u skladu s člankom 2. ove Uredbe.

Međutim, knjiženje prava koja se iskazuju na posebnim računima u skladu s člankom 6. stavkom 3. točkom (b) ove Uredbe, mora se izvršiti najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana drugog mjeseca od mjeseca u koje su dotična prava naplaćena."

10 U skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 1150/2000, na svako kašnjenje u knjiženju na račun iz članka 9. stavka 1. te uredbe predmetnoj državi članici obračunava se kamata.

11 Članak 17. stavci 1. do 4. navedene uredbe glasi:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos prava utvrđenih na temelju članka 2. ove Uredbe bude stavljen na raspolaganje Komisiji na način utvrđen ovom Uredbom.

2. Države članice oslobađaju se obveze stavljanja na raspolaganje Komisiji iznosa koji su jednaki utvrđenim pravima koja se pokažu nenaplativim bilo:

(a) zbog više sile; ili

(b) zbog drugih razloga koji se ne mogu pripisati državama članicama.

Iznosi utvrđenih prava proglašavaju se nepovratnima odlukom nadležnog upravnog tijela koje utvrdi da se njihov povrat ne može osigurati.

Iznosi utvrđenih prava smatraju se nepovratnima najkasnije nakon razdoblja od pet godina od dana utvrđivanja iznosa u skladu s člankom 2. ove Uredbe ili, u slučaju žalbe u upravnom ili sudskom postupku, kada je konačna odluka donesena, priopćena ili objavljena.

Ako je primljeno djelomično plaćanje ili su primljena djelomična plaćanja, rok od najviše pet godina počinje teći od dana posljednjeg plaćanja, ako dug nije poravnan.

Iznosi koji su proglašeni ili koji se smatraju nepovratnima trajno se uklanjaju iz zasebnoga računa iz članka 6. stavka 3. točke (b) ove Uredbe. Oni se iskazuju u prilogu tromjesečnog izvješća iz članka 6. stavka 4. točke (b) ove Uredbe i prema potrebi u tromjesečnom izvješću iz članka 6. stavka 5. ove Uredbe.

3. U roku od tri mjeseca od upravne odluke iz stavka 2. ovog članka ili u skladu s rokovima iz tog stavka, države članice pružaju Komisiji informacije o slučajevima primjene stavka 2. ovog članka pod uvjetom da predmetna utvrđena prava premašuju iznos od 50 000 EUR.

[…]

4. Komisija u roku od šest mjeseci od primitka izvješća iz stavka 3. ovog članka prosljeđuje svoje komentare predmetnoj državi članici.

[…]”

Okolnosti spora i sporni dopis

12 Okolnosti spora iznesene su u točkama 1. do 9. pobijanog rješenja. Za potrebe ovog postupka mogu se sažeti kako slijedi.

13 Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) 30. svibnja 2008. usvojio je konačno izvješće povodom istrage koja se odnosila na provjere o uvozu džepnih kremenih upaljača podrijetlom iz Laosa tijekom razdoblja od 2004. do 2007.

14 U tom je izvješću navedeno da su „dokazi o kineskom podrijetlu izneseni tijekom inspekcije dovoljni da države članice pokrenu upravni postupak poreznog ispravka”. Prema izvješću, bilo je nužno „da države članice provedu naknadne revizije i, prema potrebi, istrage o dotičnim uvoznicama i da hitno pokrenu postupak naplate ako to već nije učinjeno”.

15 Zaključci iz istog izvješća odnosili su se na 28 slučajeva uvoza robe u Češku Republiku. Nadležni češki carinski uredi poduzeli su mjere za provedbu ispravka i naplate poreza u tim slučajevima.

16 Međutim, ni u jednom od navedenih slučajeva nije bilo moguće provesti ispravak u roku od tri mjeseca od datuma dostave češke verzije OLAF-ova izvješća.

17 Od studenoga 2013. do studenoga 2014. Češka Republika, u skladu s primjenjivim propisima, u informacijski sustav WOMIS (Write-Off Management and Information System) upisala je slučajeve nemogućnosti naplate iznosa vlastitih sredstava Unije.

18 U srpnju i prosincu 2014. Češka Republika Komisiji je na njezin zahtjev dostavila dodatne informacije.

19 U spornom je dopisu direktor uprave „Vlastita sredstva i financijsko programiranje” Komisijine Glavne uprave za proračun obavijestio češka tijela da ni u jednom od tih slučajeva nisu ispunjeni uvjeti za oslobađanje od obveze stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava Unije iz članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1150/2000. Pozvao je češka tijela da donesu potrebne mjere kako bi se osiguralo da se na Komisijin račun uplati iznos od 53 976 340 čeških kruna (CZK) (oko 2 112 708 eura) (u daljnjem tekstu: predmetni iznos), najkasnije prvog radnog dana nakon devetnaestog dana drugog mjeseca nakon mjeseca u kojem je taj dopis poslan. Dodao je da će svako kašnjenje dovesti do plaćanja kamata u skladu s člankom 11. Uredbe br. 1150/2000.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

20 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. ožujka 2015. Češka Republika pokrenula je postupak za poništenje odluke navodno sadržane u spornom dopisu.

21 Komisija je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. lipnja 2015. istaknula prigovor nedopuštenosti te tužbe uz obrazloženje da sporni dopis nije odluka koja se može pobijati tužbom za poništenje. Češka Republika podnijela je svoja očitovanja o tom prigovoru.

22 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 20. srpnja 2015. Slovačka Republika zahtijevala je da joj se odobri intervencija u potporu zahtjevu Češke Republike.

23 Odlukom od 22. prosinca 2015. Opći sud je, nakon što je prikupio očitovanja Češke Republike i Komisije, prekinuo postupak koji se pred njim vodio do donošenja odluka kojima se završava postupak u predmetima u kojima su donesene presude od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija (C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800) i Rumunjska/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801). Postupak je nastavljen nakon objave tih presuda. Češka Republika i Komisija bile su pozvane da se izjasne o posljedicama koje iz njih proizlaze.

24 Opći je sud pobijanim rješenjem prihvatio prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija i stoga odbio tužbu Češke Republike kao nedopuštenu jer je bila usmjerena protiv akta koji se ne može pobijati tužbom za poništenje, bez odlučivanja o zahtjevu za intervenciju Slovačke Republike.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka žalbenog postupka

25 Češka Republika zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijano rješenje;

– odbije prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o osnovanosti tužbe i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

26 Komisija zahtijeva od Suda da:

– odbije žalbu i

– naloži Češkoj Republici snošenje troškova.

27 Odlukom predsjednika Suda od 8. siječnja 2019. Kraljevini Nizozemskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Češke Republike.

28 U svojem intervencijskom podnesku Kraljevina Nizozemska zahtijeva od Suda da:

– prihvati žalbu i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

O žalbi

Argumentacija stranaka

29 U prilog svojoj žalbi Češka Republika ističe jedan žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 263. UFEU-a u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

30 Češka Republika tim žalbenim razlogom u biti tvrdi da, suprotno onomu što Opći sud navodi u točki 81. *et seq*. pobijanog rješenja, ona ne raspolaže nikakvim djelotvornim pravnim lijekom koji bi joj omogućio sudski nadzor Komisijina stajališta u sporu između njih dviju u pogledu postojanja obveze stavljanja na raspolaganje Komisiji predmetnog iznosa. U tim je okolnostima Opći sud tužbu u prvostupanjskom postupku trebao proglasiti dopuštenom kako bi joj zajamčio djelotvornu sudsku zaštitu.

31 U tom pogledu Češka Republika ističe da, kad Komisija poziva državu članicu da joj stavi na raspolaganje iznos vlastitih sredstava Unije dopisom poput spornog dopisa, ta je država članica *de facto* dužna isplatiti traženi iznos u za to određenom roku, unatoč prigovorima koje iznosi protiv teze koju zastupa Komisija. Naime, odbijanjem stavljanja tog iznosa na raspolaganje toj instituciji država članica bila bi izložena opasnosti od plaćanja, osim glavnice, zateznih kamata ako bi Sud, nakon što Komisija podnese tužbu zbog povrede obveze, utvrdio povredu obveze stavljanja na raspolaganje. Iznos tih kamata u praksi ovisi o roku u kojem Komisija podnosi takvu tužbu i o trajanju postupka zbog povrede obveze. Taj bi iznos stoga mogao biti vrlo visok i predstavljati pretjerane sudske troškove za dotičnu državu članicu.

32 Međutim, prema mišljenju Češke Republike, kao prvo, država članica nema nikakve sigurnosti da će Sud meritorno ispitati njezin spor s Komisijom, s obzirom na Komisijinu diskrecijsku ovlast da podnese tužbu zbog povrede obveze i na to da ta ovlast nije uvjetovana rokom. Budući da pristup sudu stoga ovisi o Komisijinoj „dobroj volji”, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu nije zajamčeno.

33 Češka Republika smatra da bi situacija bila drukčija samo ako bi Komisija bila dužna podnijeti tužbu zbog povrede obveze protiv dotične države članice u slučaju da je ona Komisiji stavila na raspolaganje iznos vlastitih sredstava Unije uz istodobno isticanje prigovora o osnovanosti obveze plaćanja.

34 Međutim, prema sadašnjem stanju, takva obveza podnošenja tužbe zbog povrede obveze u takvom slučaju ne proizlazi iz sudske prakse suda Unije. Osim toga, ta sudska praksa nije dovoljno precizna u pogledu uvjeta i učinaka takvog stavljanja na raspolaganje uz isticanje prigovora, što stvara stanje pravne nesigurnosti i ugrožava pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

35 Štoviše, Komisijina trenutačna praksa pokazuje da ta institucija smatra da nije obvezna podnijeti tužbu zbog povrede obveze u slučaju stavljanja na raspolaganje iznosa vlastitih sredstava Unije uz istaknute prigovore.

36 Češka Republika tvrdi da, naprotiv, Komisija smatra da u takvom slučaju više ne postoji povreda obveze u smislu članka 258. UFEU-a.

37 Iz toga slijedi da država članica ima pristup sudu Unije u okviru tužbe zbog povrede obveze samo ako odbije staviti Komisiji na raspolaganje traženi iznos i tako snosi rizik plaćanja vrlo visokih zateznih kamata u slučaju utvrđenja povrede obveze.

38 Kao drugo, Češka Republika smatra da su nedostatnosti njezine sudske zaštite element „činjeničnog i pravnog konteksta" izdavanja spornog dopisa, koji je relevantan kriterij za ocjenu mogućnosti njegova pobijanja. Međutim, s obzirom na taj kontekst, smatra da valja usvojiti tumačenje pojmova „obvezujući pravni učinci" i „akt koji se može pobijati" različito od onoga koje je Opći sud primijenio u pobijanom rješenju, kako bi se zajamčilo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

39 To je osobito tako ako Komisija, unatoč koracima koje je poduzela Češka Republika, i dalje odbije podnijeti tužbu zbog povrede obveze. Češka Republika u tom pogledu ističe da je od 17. ožujka 2015. Komisiji stavila na raspolaganje predmetni iznos, ističući prigovore o osnovanosti teza te institucije. Osim toga, dopisom od 30. kolovoza 2018., na koji nije odgovoreno, ta je država članica toj instituciji ponovila prigovore o svojoj obvezi stavljanja na raspolaganje tog iznosa i zatražila od nje da joj vrati navedeni iznos ili da podnese tužbu zbog povrede obveze.

40 Na raspravi je, kao prvo, Češka Republika dodala da sporni dopis proizvodi pravne učinke jer je njime određen rok za stavljanje na raspolaganje predmetnog iznosa, pod prijetnjom plaćanja zateznih kamata. Međutim, početak tog roka razlikuje se od onoga utvrđenog u članku 10. Uredbe br. 1150/2000.

41 Kao drugo, Češka Republika dodala je da joj ni tužba za naknadu štete zbog Unijina stjecanja bez osnove ne jamči djelotvornu sudsku zaštitu, uzimajući u obzir stroge uvjete tog pravnog sredstva.

42 Kraljevina Nizozemska smatra da je Opći sud pogrešno zaključio da je sporni dopis „puko pravno mišljenje" ili „puki poziv da se stavi na raspolaganje" predmetni iznos. Naime, taj je dopis imao za cilj proizvesti pravne učinke jer je Češkoj Republici nametnuo nove obveze time što je samostalno utvrdio datum od kojeg se duguju zatezne kamate.

43 Štoviše, tužba za poništenje takvog akta i tužba zbog povrede obveze mogu istodobno postojati. Nepostojanje pravnog sredstva, na temelju članka 263. UFEU-a, protiv akata poput spornog dopisa jest „praznina" u sudskoj zaštiti država članica.

44 Kraljevina Nizozemska dodala je na raspravi da dva rješenja omogućuju popunjavanje te praznine. Prvo rješenje sastoji se od zaključka da je, kad država članica Komisiji stavi na raspolaganje iznos vlastitih sredstava Unije, iako je istaknula prigovore u pogledu svoje obveze postupanja, ta institucija dužna protiv te države članice podnijeti tužbu zbog povrede obveze. Takva bi se obveza mogla temeljiti na načelima djelotvorne sudske zaštite i lojalne suradnje. Drugo rješenje sastoji se od toga da se državi članici omogući da pred Općim sudom podnese tužbu koja se temelji na Unijinu stjecanju bez osnove. Kraljevina Nizozemska izrazila je svoju sklonost prvome, sumnjajući u svrhovitost drugoga.

45 Komisija osporava osnovanost jedinog žalbenog razloga koji je istaknula Češka Republika.

Ocjena Suda

46 Uvodno valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se „aktima koji se mogu pobijati" u smislu članka 263. UFEU-a smatraju sve odredbe koje su donijele institucije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne učinke, bez obzira na njihov oblik (presuda od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 31. i navedena sudska praksa).

47 Kako bi se utvrdilo proizvodi li pobijani akt takve učinke, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti njegove učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja navedenog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije koja ga je donijela (presuda od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 32. i navedena sudska praksa).

48 U ovom slučaju Opći je sud podsjetio na tu sudsku praksu u točkama 31. i 35. pobijanog rješenja. U skladu s navedenom sudskom praksom, u točki 64. tog rješenja presudio je da sporni dopis ne može proizvesti pravne učinke. On je taj zaključak donio, s jedne strane, nakon analize, iznesene u točkama 36. do 56. navedenog rješenja, koja se odnosi na kontekst izdavanja tog dopisa i ovlasti koje su Komisiji dodijeljene u području vlastitih sredstava Unije, osobito s obzirom na odredbe članka 8. stavka 1. Odluke 2007/436 u vezi s člankom 2. stavkom 1., člankom 9. stavkom 1. i člankom 17. stavcima 1. do 4. Uredbe br. 1150/2000, i, s druge strane, nakon razmatranja sadržaja tog dopisa, provedenog u točkama 57. do 63. tog rješenja.

49 U okviru jedinog žalbenog razloga Češka Republika ne osporava ni tumačenje Općeg suda odredaba Odluke 2007/436 u vezi s Uredbom br. 1150/2000 ni analizu sadržaja spornog dopisa i konteksta njegova izdavanja.

50 Češka Republika ipak smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je njezinu tužbu za poništenje odbacio kao nedopuštenu, iako, suprotno onomu što Opći sud navodi u točki 81. *et seq*. pobijanog rješenja, ona ne raspolaže nikakvim drugim pravnim sredstvom koje bi joj omogućilo da ishodi sudski nadzor Komisijina stajališta u sporu između njih dviju u pogledu stavljanja predmetnog iznosa na raspolaganje toj instituciji. Prema mišljenju Češke Republike, nedostatnosti njezine sudske zaštite su kontekstualni element koji je trebalo uzeti u obzir u okviru ocjene mogućnosti pobijanja spornog dopisa.

51 U tim je točkama pobijanog rješenja Opći sud odbio argumentaciju Češke Republike o njezinu pravu na djelotvornu sudsku zaštitu. S jedne strane, u točki 81. tog rješenja on je u biti podsjetio na to da tumačenje uvjeta koji se odnosi na to da pobijani akt proizvodi obvezujuće pravne učinke s obzirom na članak 47. Povelje ne može dovesti do uklanjanja tog uvjeta. S druge strane, u točkama 82. do 86. navedenog rješenja Opći sud je naveo da je Češka Republika mogla ne samo ne postupiti po spornom dopisu, u očekivanju Komisijina eventualnog podnošenja tužbe zbog povrede obveze, nego i staviti na raspolaganje predmetni iznos uz isticanje prigovora o osnovanosti Komisijine teze.

52 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je Opći sud u točki 81. pobijanog rješenja pravilno podsjetio na to da, prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju (SL 2007., C 303, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) i ustaljenoj sudskoj praksi Suda, iako se uvjet koji se odnosi na obvezujuće pravne učinke mora tumačiti s obzirom na pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, kako je zajamčeno člankom 47. prvim stavkom Povelje, to pravo nema za cilj izmjenu sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito pravila o dopuštenosti tužbi koje se izravno podnose sudovima Unije. Prema tome, tumačenje pojma „akt koji se može pobijati” s obzirom na taj članak 47. ne može dovesti do uklanjanja tog uvjeta bez prekoračenja nadležnosti koje UFEU dodjeljuje sudovima Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija, C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

53 Upravo bi to bio slučaj ako bi državi članici bilo dopušteno podnijeti tužbu za poništenje protiv dopisa koji nije akt koji se može pobijati u smislu sudske prakse navedene u točkama 46. i 47. ove presude jer, s obzirom na svoj sadržaj, kontekst izdavanja i ovlasti institucije koja je autor tog dopisa, on ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, kao što je to Opći sud presudio u točkama 36. do 64. pobijanog rješenja a da te elemente analize Češka Republika nije osporila u svojoj žalbi.

54 Štoviše, Češka Republika na raspravi je istaknula, kao što je to učinila Kraljevina Nizozemska u svojem intervencijskom podnesku, da sporni dopis proizvodi pravne učinke jer je njime određen rok za stavljanje na raspolaganje predmetnog iznosa pod prijetnjom plaćanja zateznih kamata. Međutim, to što Komisija navodi takav rok samo po sebi ne može proizvesti pravne učinke. Naime, Sud je presudio da na temelju članka 11. Uredbe br. 1150/2000 na svako kašnjenje u knjiženju na račun iz njezina članka 9. stavka 1. predmetna država članica mora platiti kamate primjenjive na cijelo razdoblje zakašnjenja, neovisno o razlogu kašnjenja i roku koji je Komisija odredila za stavljanje na raspolaganje

vlastitih sredstava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2010., Komisija/Njemačka, C-442/08, EU:C:2010:390, t. 93. i 95. i od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal, C-23/10, neobjavljenu, EU:C:2011:160, t. 62.).

55 Nadalje, argumentacija Češke Republike da valja priznati dopuštenost njezine tužbe za poništenje u suprotnosti je s obilježjima sustava vlastitih sredstava Unije.

56 U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz članka 8. stavka 1. odluka 2000/597 i 2007/436 proizlazi da države članice prikupljaju vlastita sredstva Unije iz članka 2. stavka 1. točaka (a) i (b) Odluke 2000/597 i članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2007/436 te da one imaju obvezu staviti ta sredstva na raspolaganje Komisiji (presuda od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija, C-334/08, EU:C:2010:414, t. 34.).

57 U tu svrhu države članice su na temelju članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1150/2000 dužne utvrditi pravo Unije na vlastita sredstva čim su ispunjeni uvjeti predviđeni carinskim propisima „o knjiženju prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika”. Države članice stoga moraju prava utvrđena u skladu s člankom 2. te uredbe uknjižiti na račun za vlastita sredstva Unije pod uvjetima predviđenima u članku 6. navedene uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2010., Komisija/Njemačka, C-442/08, EU:C:2010:390, t. 76. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu valja pojasniti da se, na temelju članka 6. stavka 3. točke (b) te uredbe, utvrđena prava koja još nisu namirena i za koja nije dano nikakvo jamstvo knjiže na posebne račune (vidjeti u tom smislu presudu od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga), C-304/18, neobjavljenu, EU:C:2019:601, t. 52.).

58 Države članice zatim moraju staviti na raspolaganje Komisiji vlastita sredstva Unije pod uvjetima utvrđenima u člancima 9. do 11. Uredbe br. 1150/2000 na način da ih uknjiže, uz poštovanje predviđenih rokova, na račun otvoren u tu svrhu u ime te institucije. U skladu s člankom 11. stavkom 1. te uredbe, na svako kašnjenje u knjiženju na taj račun predmetna država članica plaća zatezne kamate.

59 Stoga postoji neraskidiva veza između obveze utvrđivanja vlastitih sredstava Unije, obveze njihova knjiženja na Komisijin račun u za to određenim rokovima i obveze plaćanja zateznih kamata (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 1986., Komisija/Njemačka, 303/84, EU:C:1986:140, t. 11.), a potonje se mogu zahtijevati bez obzira na razlog kašnjenja u knjiženju tih sredstava na Komisijin račun (presuda od 1. srpnja 2010., Komisija/Njemačka, C-442/08, EU:C:2010:390, t. 93.).

60 Nadalje, na temelju članka 17. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1150/2000, države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos prava utvrđenih na temelju članka 2. te uredbe bude stavljen na raspolaganje Komisiji. Države članice oslobođene su te obveze samo ako do naplate nije došlo zbog više sile ili ako se pokaže da je ona definitivno nemoguća zbog razloga koji im se ne mogu pripisati. Iznosi koji su proglašeni ili koji se smatraju nenaplativima trajno se uklanjaju sa zasebnog računa iz članka 6. stavka 3. točke (b) te uredbe.

61 U tom kontekstu, iz članka 17. stavaka 3. i 4. Uredbe br. 1150/2000 proizlazi da države članice moraju dostaviti Komisiji informacije o slučajevima primjene stavka 2. tog članka, pod uvjetom da iznos utvrđenih prava o kojima je riječ premašuje 50 000 eura. Komisija tada ima na raspolaganju rok od šest mjeseci od primitka tih informacija da dotičnoj državi članici proslijedi svoje komentare. Kao što je to Opći sud pravilno presudio u točkama 46. do 50. pobijanog rješenja a da to nije osporeno u žalbi, takva očitovanja nemaju obvezujuću vrijednost te se trebaju smatrati pukim Komisijinim mišljenjem.

62 Iz prethodno navedenog proizlazi da je u trenutačnom stanju prava Unije upravljanje sustavom vlastitih sredstava Unije povjereno državama članicama i da je u njihovoj isključivoj odgovornosti. Stoga se obveze prikupljanja, utvrđivanja i knjiženja na račun tih vlastitih sredstava izravno nameću državama članicama na temelju odredaba odluka 2000/597 i 2007/436 kao i Uredbe br. 1150/2000, a Komisija

nema ovlast odlučivanja koja bi joj omogućila nalaganje državama članicama da utvrde i stave joj na raspolaganje iznose vlastitih sredstava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija, C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, t. 64.).

63 U tom pogledu valja istaknuti da je zakonodavac Unije odlučio ne prihvatiti prijedlog koji je Komisija iznijela u točki 13.3. svojeg Prijedloga uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe br. 1150/2000, podnesenog 1. srpnja 2003. (COM(2003) 366 *final*), kojim je bilo predviđeno da se Komisiji dodijeli nadležnost za donošenje obrazložene odluke ako smatra da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 17. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 1150/2000.

64 U tim okolnostima podnošenje tužbe za poništenje, koje predlaže Češka Republika, protiv dopisa kao što je to sporni dopis, u svrhu nadzora osnovanosti obveze te države članice da stavi na raspolaganje Komisiji predmetni iznos, dovelo bi do nepoštovanja sustava vlastitih sredstava Unije, kako je predviđen pravilima prava Unije. Međutim, nije na Sudu da izmijeni izbor koji je u tom pogledu izvršio zakonodavac Unije.

65 Što se tiče, kao drugo, razmatranja koja je Opći sud iznio u točkama 82. do 86. pobijanog rješenja, valja istaknuti da je, u skladu s ulogom čuvarice Ugovorâ koja je Komisiji dodijeljena na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, na njoj da osigura da države članice pravilno izvršavaju svoje obveze u području vlastitih sredstava Unije.

66 U ispunjavanju te zadaće Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću za odlučivanje o svrsishodnosti pokretanja postupka predviđenog člankom 258. UFEU-a ako smatra da država članica nije ispunila neku od obveza koje ima na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 19. listopada 1995., Richardson, C-137/94, EU:C:1995:342, t. 35. i od 6. prosinca 2007., Komisija/Njemačka, C-456/05, EU:C:2007:755, t. 25.).

67 U tom je pogledu Sud, među ostalim, presudio da država članica koja ne utvrdi pravo Unije na vlastita sredstva i ne stavi Komisiji na raspolaganje odgovarajući iznos a da nije ispunjen neki od uvjeta predviđenih člankom 17. stavkom 2. Uredbe br. 1150/2000 povređuje svoje obveze na temelju prava Unije, a osobito one koje proizlaze iz članaka 2. i 8. odluka 2000/597 i 2007/436 (vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska, C-392/02, EU:C:2005:683, t. 68.; od 18. listopada 2007., Komisija/Danska, C-19/05, EU:C:2007:606, t. 32. i od 3. travnja 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-60/13, neobjavljenu, EU:C:2014:219, t. 50.).

68 Iz toga slijedi da je mogućnost da Komisija u okviru postupka zbog povrede obveze države članice podnese Sudu na ocjenu spor između nje i države članice o obvezi potonje da stavi određeni iznos vlastitih sredstava Unije na raspolaganje toj instituciji svojstvena sustavu tih vlastitih sredstava, kako je trenutačno osmišljen u pravu Unije.

69 Točno je da se, kao što je to istaknula Češka Republika, država članica koja ne stavi na raspolaganje Komisiji iznos vlastitih sredstava Unije jer ne dijeli njezino stajalište o svojoj obvezi tog stavljanja na raspolaganje izlaže zateznim kamatama ako Sud utvrdi povredu njezinih obveza koje proizlaze iz propisa o vlastitim sredstvima Unije.

70 Međutim, u tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je, kao što to u biti proizlazi iz točaka 58. i 59. ove presude, obveza plaćanja zateznih kamata, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 1150/2000, akcesorna u odnosu na obvezu stavljanja na raspolaganje Komisiji vlastitih sredstava Unije uz poštovanje uvjeta utvrđenih u člancima 9. do 11. te uredbe, osobito njome utvrđenih rokova.

71 Stoga je Češka Republika na raspravi pogrešno poistovjetila zatezne kamate koje država članica može snositi u okviru sustava vlastitih sredstava Unije sa sudskim troškovima koji, prema njezinu mišljenju, mogu spriječiti pristup pravosuđu.

72 Kao drugo, kao što je to Opći sud pravilno podsjetio u točki 84. pobijanog rješenja, iz sudske prakse Suda proizlazi da država članica može izbjeći štetne financijske posljedice zateznih kamata, iznos kojih može biti visok, stavljanjem na raspolaganje Komisiji iznosa koji ona potražuje, ističući pritom prigovore o osnovanosti teza te institucije (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 1991., Komisija/Nizozemska, C-96/89, EU:C:1991:213, t. 17. i od 12. rujna 2000., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-359/97, EU:C:2000:426, t. 31.).

73 U slučaju stavljanja na raspolaganje uz takve prigovore, na Komisiji je da, u skladu s načelom lojalne suradnje u smislu članka 4. stavka 3. UEU-a, s dotičnom državom članicom pokrene konstruktivan dijalog kako bi obje strane pojasnile svoja stajališta i kako bi Komisija utvrdila obveze te države članice.

74 U slučaju neuspjeha tog dijaloga između navedene države članice i Komisije, ta institucija može, suprotno onomu što Komisija ističe u okviru ovog predmeta, podnijeti tužbu zbog povrede obveze protiv te države članice u pogledu njezinih obveza prikupljanja, utvrđivanja i stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava Unije.

75 Naime, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 98. svojeg mišljenja, isticanje prigovora prilikom stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava Unije opravdava utvrđenje povrede obveze u slučaju da se pokaže da je predmetna država članica stvarno bila dužna provesti to stavljanje na raspolaganje.

76 Uostalom, Sud je već ispitao jednu tužbu zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija u predmetu u kojem je tužena država članica stavila na raspolaganje vlastita sredstva Unije uz istaknute prigovore (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2010., Komisija/Njemačka, C-442/08, EU:C:2010:390, t. 51.).

77 S obzirom na to, suprotno stajalištu Češke Republike, koju podupire Kraljevina Nizozemska, kada država članica stavljanje na raspolaganje provede uz isticanje prigovora, Komisija ipak nije dužna podnijeti tužbu zbog povrede obveze protiv te države članice.

78 Naime, takva bi obveza bila protivna strukturi članka 258. UFEU-a, iz kojeg proizlazi da Komisija nije obvezna pokrenuti postupak zbog povrede obveze, nego u tom pogledu raspolaže diskrecijskom ovlašću (vidjeti u tom smislu presudu od 14. veljače 1989., Star Fruit/Komisija, 247/87, EU:C:1989:58, t. 11.).

79 Stoga država članica ne može zahtijevati da se stavljanje na raspolaganje iznosa vlastitih sredstava Unije, uz istaknute prigovore, izvrši pod uvjetom da se Komisija obveže da Sudu podnese tužbu zbog povrede obveze (vidjeti u tom smislu rješenje od 21. lipnja 2007., Finska/Komisija, C-163/06 P, EU:C:2007:371, t. 44.).

80 Iz toga slijedi da zbog Komisijine diskrecijske ovlasti podnošenje tužbe zbog povrede obveze predmetnoj državi članici ne daje nikakva jamstva da će o sporu između nje i te institucije o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava Unije odlučiti sud.

81 U tim okolnostima valja dodati da, ako je država članica Komisiji stavila na raspolaganje iznos vlastitih sredstava Unije uz isticanje prigovora o osnovanosti stajališta te institucije i ako postupak dijaloga iz točke 73. ove presude nije omogućio okončanje spora između te države članice i navedene institucije, ta država članica može zahtijevati naknadu štete zbog Unijina stjecanja bez osnove i, prema potrebi, u tu svrhu podnijeti tužbu Općem sudu.

82 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud presudio da, u skladu sa zajedničkim načelima prava država članica, ako osoba pretrpi gubitak na način da se poveća imovina druge osobe a da to stjecanje nema nikakve pravne osnove, ona u pravilu ima pravo da joj stjecatelj vrati stečeno do visine njezina gubitka. Naime, iako UFEU ne predviđa izričito pravno sredstvo namijenjeno toj vrsti tužbe, tumačenje članka 268. UFEU-a i članka 340. drugog stavka UFEU-a kojim bi se isključila ta mogućnost dovelo bi

do rezultata koji je protivan načelu djelotvorne sudske zaštite. Tužba koja se temelji na Unijinu stjecanju bez osnove, podnesena na temelju tih članaka, zahtijeva dokaz o tuženikovu stjecanju bez valjane pravne osnove kao i o tužiteljevu osiromašenju zbog navedenog stjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 44. i 46. do 50.).

83 U okviru ispitivanja takve tužbe na Općem je sudu da ocijeni, među ostalim, jesu li osiromašenje države članice tužiteljice, koje odgovara stavljanju na raspolaganje Komisiji iznosa vlastitih sredstava Unije koje je ta država članica osporila, i odgovarajuće obogaćenje te institucije opravdani obvezama koje ta država članica ima na temelju prava Unije u području vlastitih sredstava Unije ili su, naprotiv, neopravdani.

84 Stoga Češka Republika, koju podupire Kraljevina Nizozemska, pogrešno tvrdi da država članica nema nikakvu djelotvornu sudsku zaštitu u slučaju neslaganja s Komisijom o svojim obvezama u području vlastitih sredstava Unije.

85 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja odbiti jedini žalbeni razlog koji je istaknula Češka Republika i, prema tome, žalbu u cijelosti.

Troškovi

86 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

87 Budući da je Komisija zahtijevala da Češka Republika snosi troškove i da potonja nije uspjela sa svojim jedinim žalbenim razlogom, Češkoj Republici treba naložiti da, uz vlastite, snosi i Komisijine troškove.

88 Članak 140. stavak 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. također primjenjuje na žalbeni postupak, propisuje da države članice i institucije Unije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

89 Prema tome, Kraljevina Nizozemska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Žalba se odbija.**

2. **Češka Republika snosi, uz vlastite troškove, i one Europske komisije.**

3. **Kraljevina Nizozemska snosi vlastite troškove.**

Potpisi