Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 19. ožujka 2020.[1]

Predmet C-14/19 P

Satelitski centar Europske unije (Satcen)
protiv

KF

„Nadležnost suda Unije – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Članci 19. i 24. UEU-a – Članci 263., 268., 270. i 275. UFEU-a – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Odluke Vijeća 2009/747/ZVSP i 2014/401/ZVSP – Satcenov Pravilnik o osoblju – Članovi osoblja – Načelo jednakosti – Djelotvorna sudska zaštita – Satcenovo povjerenstvo za žalbe – Prigovor nezakonitosti – Privremeno udaljavanje s radnog mjesta – Stegovni postupak – Udaljavanje s radnog mjesta – Pravo na saslušanje – Pristup spisu”

I. Uvod

1. Prema mojem mišljenju, u ovom predmetu postoje dva pitanja od opće pravne važnosti koja nadilaze okvire ove žalbe: kao prvo, koji je opseg nadležnosti Suda Europske unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (u daljnjem tekstu: ZVSP) u pogledu onoga što bi se moglo nazvati uobičajenim aktima upravljanja osobljem? Jesu li takvi akti isključeni iz nadzora tog Suda na temelju članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a?

2. Kao drugo, pod pretpostavkom da Sud Europske unije ima određenu nadležnost u pogledu takvih akata, što postojanje te nadležnosti znači za posebne i ciljane mehanizme rješavanja sporova u vezi s osobljem koji su uspostavljeni u okviru raznih tijela i agencija Unije, poput povjerenstva za žalbe Satelitskog centra Europske unije (u daljnjem tekstu: Satcen)?

II. Činjenični i pravni okvir

3. Činjenični i pravni okvir ovog predmeta, kako je izložen u pobijanoj presudi[2], može se sažeti na sljedeći način.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Presuda od 25. listopada 2018., KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718)

A. Satelitski centar Europske unije

1. Satcen, žalitelj, osnovan je odlukom Vijeća ministara Zapadnoeuropske unije (u daljnjem tekstu: ZEU) od 27. lipnja 1991. o osnivanju operativnog centra za satelitske podatke, koja je donesena na temelju odluke navedenog Vijeća od 10. prosinca 1990. o suradnji u području svemira unutar ZEU-a [3].

4. Zajedničkom akcijom Vijeća 2001/555/ZVSP od 20. srpnja 2001. [4] osnovan je Satcen kao agencija Europske unije koja uključuje strukture postojećeg ZEU-ova operativnog centra za satelitske podatke. Satcen je započeo s radom 1. siječnja 2002.

5. Nakon toga Vijeće je donijelo Odluku 2014/401/ZVSP od 26. lipnja 2014. o Satelitskom centru Europske unije i stavljanju izvan snage Zajedničke akcije 2001/555 o osnivanju Satelitskog centra Europske unije [5], koja otada čini pravni okvir koji se primjenjuje na Satcen. Iz uvodne izjave 2. i članka 5. te odluke proizlazi da Satcen djeluje kao „europski neovisni sustav" te da ima pravnu osobnost potrebnu za obavljanje svojih zadaća i ostvarivanje svojih ciljeva. U skladu s člankom 2. stavcima 1. i 3. te odluke, glavne zadaće Satcena su pružanje podrške u odlučivanju i djelovanjima Unije u području ZVSP-a, a posebno zajedničke sigurnosne i obrambene politike, tako što pruža, na zahtjev Vijeća ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik), proizvode i usluge koji su rezultat korištenja relevantne imovine u svemiru i dodatnih podataka, uključujući satelitske snimke, snimke iz zraka i povezane usluge.

6. U skladu s člankom 7. stavcima 3., 4. i 6. točkom (e) Odluke 2014/401, direktor Satcena je pravni zastupnik tog tijela te je (i) odgovoran za zapošljavanje sveukupnog osoblja Satcena i (ii) odgovoran za sva pitanja vezana uz osoblje.

2. Kako je predviđeno u članku 8. stavcima 1. i 3. Odluke 2014/401, osoblje Satcena sastoji se od ugovornog osoblja, koje imenuje direktor Satcena, i od upućenih stručnjaka. Vijeće je na temelju članka 8. stavka 5. te odluke, unutar okvira Zajedničke akcije 2001/555, donijelo Odluku 2009/747/ZVSP od 14. rujna 2009. o Pravilniku o osoblju Satcena (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju Satcena) [6].

3. Što se tiče sporova između Satcena i članova njegova osoblja u pogledu pitanja obuhvaćenih Pravilnikom o osoblju Satcena, člankom 28. stavkom 5. Pravilnika o osoblju Satcena predviđa se sljedeće:

„Ako su iscrpljene mogućnosti u prvom pokušaju (interna upravna žalba), članovi osoblja imaju slobodu tražiti rješenje pred povjerenstvom za žalbe [Satcena].

Sastav, djelovanje posebni postupci toga tijela navedeni su u Prilogu X."

4. Članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena propisuje:

„Odluke povjerenstva za žalbe obvezujuće su za obje strane. Na odluke povjerenstva nije se moguće žaliti. Povjerenstvo za žalbe može:

(a) poništiti ili potvrditi sporne odluke;

3 Države članice ZEU-a su 30. ožujka 2010. tu organizaciju službeno ukinule zajedničkom izjavom s učinkom od 30. lipnja 2011., osobito zbog toga što je „[s]tupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona započ[ela] nova faza europske sigurnosti i obrane".

4 SL 2001., L 200, str. 5. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 22.)

5 SL 2014., L 188, str. 73. i ispravak SL 2015., L 58, str. 86.

6 SL 2009., L 276, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 62.). Taj pravilnik, koji se *ratione temporis* primjenjuje u ovom predmetu, naknadno je zamijenjen, s učinkom od 1. lipnja 2017. Odlukom Vijeća (ZVSP) 2017/824 od 15. svibnja 2017. o Pravilniku o osoblju Satelitskog centra Europske unije (SL 2017., L 123, str. 7.).

(b) dodatno, naložiti [Satcenu] da naknadi materijalnu štetu koju je pretrpio član osoblja, počevši od dana kada je poništena odluka počela proizvoditi učinke;

(c) usto, donijeti odluku da [Satcen] mora, u mjeri koju odredi povjerenstvo za žalbe, naknaditi opravdane troškove koje je imao podnositelj zahtjeva […]"

5. Prilog X. članak 1. Pravilnika o osoblju Satcena predviđa:

„[…] Povjerenstvo za žalbe nadležno je za rješavanje sporova koji proizlaze iz kršenja ovog Pravilnika o osoblju ili ugovora predviđenih u članku 7. Pravilnika o osoblju. U tu je svrhu nadležno razmatrati žalbe koje protiv odluke direktora podnesu zaposleni ili bivši članovi osoblja ili njihovi nasljednici i/ili njihovi zastupnici."

B. Činjenično stanje iz kojeg je spor proizašao i sporne odluke

6. Satcen je drugu stranku u ovom žalbenom postupku zaposlio kao članicu ugovornog osoblja od 1. kolovoza 2009. na razdoblje od tri godine radi obnašanja dužnosti voditeljice administrativnog odjela. Nakon isteka probnog razdoblja 31. siječnja 2010., direktor Satcena potvrdio je drugu stranku u žalbenom postupku na tu dužnost te je u tom pogledu istaknuo da je „obavlja[la] posao na taktičan i diplomatski način, ali pritom i pokazala čvrstoću u priopćavanju svojih odluka".

7. U okviru godišnjeg ocjenjivanja za 2010. zamjenik direktora Satcena sastavio je 28. ožujka 2011. izvješće o ocjeni u pogledu druge stranke u žalbenom postupku, u kojem se njezina ukupna učinkovitost smatrala nezadovoljavajućom. Dodijeljena joj je najniža ocjena. Druga stranka u žalbenom postupku osporavala je te zaključke, kao i način na koji je ocjena provedena.

8. U okviru godišnjeg ocjenjivanja za 2011., zamjenik direktora Satcena iznio je 27. ožujka 2012. pozitivnu ocjenu druge stranke u žalbenom postupku u odnosu na prethodnu godinu te je smatrao da je njezina ukupna učinkovitost bila dobra, uzimajući u obzir napore koje je uložila. Drugoj stranci u žalbenom postupku 24. svibnja 2012. produljen je ugovor na trajanje od četiri godine, do 31. srpnja 2016.

9. U okviru godišnjeg ocjenjivanja za 2012., direktor Satcena zadužio je unutarnjim dopisom od 17. listopada 2012. zamjenika direktora da prikupi informacije od osoblja u pogledu korektnosti i međuljudskih odnosa u Satcenu te da posebnu pozornost pritom prida situaciji članova osoblja koji imaju upravljačke odgovornosti, osobito voditelja odjela, utvrđivanjem eventualnih situacija u kojima postoji psihički pritisak ili uznemiravanje koje među njihovim podređenima može dovesti do tjeskobe, gubitka samopouzdanja, gubitka motivacije pa čak i plakanja.

10. Dvanaest članova osoblja Satcena podnijelo je 14. studenoga 2012. pritužbu direktoru i zamjeniku direktora u kojoj su se potužili na „tešku situaciju s kojom [su] [bili] suočeni više od tri godine u pogledu obavljanja [svoje] profesionalne aktivnosti na normalan način", pri čemu su pojasnili da je ta situacija „nasta[la] zbog ponašanja i postupaka voditeljice administrativnog odjela, [druge stranke u žalbenom postupku]".

11. Početkom 2013. godine zamjenik direktora Satcena postupio je na temelju gore navedenog unutarnjeg dopisa poslavši na adresu 40 članova osoblja Satcena iz različitih odjela upitnik u kojem je od njih putem pitanja s višestrukim izborom odgovora zatražio da ocijene međuljudske odnose sa svojim voditeljem odjela. Unutarnjim dopisom od 7. ožujka 2013. zamjenik direktora Satcena obavijestio je direktora Satcena da je, s obzirom na odgovore iz tog upitnika, „jasno da [je] postoj[ao] stvaran problem u međuljudskim odnosima s voditeljicom administrativnog odjela, [drugom strankom u žalbenom postupku], uzimajući u obzir općenito negativne odgovore osoblja administrativnog odjela".

12. Unutarnjim dopisom od 8. ožujka 2013. direktor Satcena zatražio je od zamjenika direktora Satcena da na temelju članka 27. Pravilnika o osoblju Satcena pokrene upravnu istragu u pogledu druge stranke u žalbenom postupku.

13. U okviru upravne istrage 24 člana osoblja Satcena dobilo je 12. lipnja 2013. upitnik s višestrukim izborom odgovora kako bi se utvrdilo jesu li se suočili s određenim načinima ponašanja druge stranke u žalbenom postupku te jesu li primijetili određene posljedice tog ponašanja na same sebe ili druge članove osoblja. U upitnicima se također pozvalo članove osoblja da podnesu iskaze ili bilo koji dokaz kojim mogu potkrijepiti svoje odgovore. Od 24 ispitanika šest ih nije odgovorilo.

14. U međuvremenu, u odgovoru na svoju godišnju ocjenu za 2012., prema kojoj se njezina ukupna učinkovitost ponovno smatrala nezadovoljavajućom, druga stranka u žalbenom postupku u dopisu od 20. ožujka 2013., s jedne strane, osporavala je navedenu ocjenu i, s druge strane, zatražila od direktora Satcena da poduzme potrebne mjere kako bi je se prestalo uznemiravati.

15. Zamjenik direktora Satcena završio je istragu 2. srpnja 2013. U skladu s izvješćem o istrazi, ponašanje druge stranke u žalbenom postupku bilo je „namjerno, opetovano, kontinuirano ili sustavno […] s ciljem diskreditiranja ili omalovažavanja dotičnih osoba”, te „[uzimajući u obzir] da su ponašanja koja se pripisuju [drugoj stranci u žalbenom postupku] potvrđena, ona su, s obzirom na svoju prirodu, učestalost i učinak na određene članove osoblja, predstavljala uznemiravanje”. Direktor Satcena je porukom elektroničke pošte od 3. srpnja 2013. obavijestio drugu stranku u žalbenom postupku o zaključcima iz izvješća o upravnoj istrazi te ju je pozvao na razgovor 5. srpnja 2013.

16. U odluci od 5. srpnja 2013. direktor Satcena utvrdio je da je zamjenik direktora Satcena nakon istrage došao do zaključka da su ponašanja koja se pripisuju drugoj stranci u žalbenom postupku potvrđena te da su predstavljala uznemiravanje. Iz tih razloga i nakon što je istog dana saslušao drugu stranku u žalbenom postupku odlučio je, s jedne strane, protiv nje pokrenuti stegovni postupak pred stegovnim povjerenstvom (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju stegovnog postupka) i, s druge strane, privremeno je udaljiti s radnog mjesta, uz naknadu plaće (u daljnjem tekstu: odluka o privremenom udaljavanju s radnog mjesta).

17. Druga stranka u žalbenom postupku 28. kolovoza 2013. podnijela je direktoru Satcena upravnu žalbu protiv, među ostalim, odluke o pokretanju stegovnog postupka, odluke o privremenom udaljavanju s radnog mjesta i odluke kojom je direktor Satcena prešutno odbio njezin zahtjev za pomoć u pogledu navodnog uznemiravanja.

18. Direktor Satcena je dopisom od 4. listopada 2013. odbio upravnu žalbu koju je druga stranka u žalbenom postupku podnijela 28. kolovoza 2013.

19. Direktor Satcena podnio je 25. listopada 2013. stegovnom povjerenstvu izvješće koje je proslijedio i drugoj stranci u žalbenom postupku, u skladu s člankom 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju Satcena.

7. Druga stranka u žalbenom postupku 1. studenoga 2013. poslala je dopis predsjedniku stegovnog povjerenstva u kojem je od njega zatražila da joj se odobri rok od najmanje 45 dana kako bi pripremila svoju obranu. Zatražila je i presliku svih dokumenata upotrijebljenih tijekom upravne istrage, saslušanje pred stegovnim povjerenstvom 12 članova osoblja koji su 14. studenoga 2012. potpisali pritužbu protiv nje i 18 članova osoblja koji su ispunili upitnik s višestrukim izborom odgovora u okviru upravne istrage te, konačno, otkrivanje identiteta šest članova osoblja koji su odbili ispuniti taj upitnik.

8. U dopisu od 21. studenoga 2013. voditelj uprave Satcena odbio je drugoj stranci u žalbenom postupku pristup njezinim porukama elektroničke pošte i drugim dokumentima s njezina računala, kao i s njezina službenog mobilnog telefona.

9. U dopisu od 28. studenoga 2013. predsjednik stegovnog povjerenstva obavijestio je drugu stranku u žalbenom postupku o održavanju saslušanja pred stegovnim povjerenstvom 13. ili 14. siječnja 2014. U istom je dopisu od nje zatražio da dostavi svoja pisana očitovanja stegovnom povjerenstvu barem jedan tjedan prije održavanja saslušanja. Druga stranka u žalbenom postupku dostavila je svoja pisana očitovanja 21. prosinca 2013.

20. Druga stranka u žalbenom postupku 2. prosinca 2013. podnijela je žalbu povjerenstvu za žalbe, s jedne strane, protiv odluke direktora Satcena od 4. listopada 2013. o odbijanju njezine žalbe protiv odluke o privremenom udaljavanju s radnog mjesta, odluke o pokretanju stegovnog postupka i odluke o odbijanju njezina zahtjeva za pomoć i, s druge strane, protiv odluke od 21. studenoga 2013. navedene u točki 27. ovog mišljenja.

21. Druga stranka u žalbenom postupku dopisom od 9. prosinca 2013. zatražila je od predsjednika stegovnog povjerenstva odgodu saslušanja. Navela je i imena trinaest svjedoka čije je saslušanje zatražila. Predsjednik stegovnog povjerenstva je u dopisu od 16. prosinca 2013. zadržao datum saslušanja za 13. ili 14. siječnja 2014. te je obavijestio drugu stranku u žalbenom postupku o svojoj odluci da sasluša dva od trinaest svjedoka čije je saslušanje zatražila.

22. Druga stranka u žalbenom postupku 17. prosinca 2013. podnijela je direktoru Satcena žalbu protiv odluke stegovnog povjerenstva od 16. prosinca 2013.

23. Nakon saslušanja održanog 13. siječnja 2014. stegovno povjerenstvo donijelo je 4. veljače 2014. obrazloženo mišljenje u kojem je, s jedne strane, jednoglasno zaključilo da druga stranka u žalbenom postupku nije poštovala svoje profesionalne obveze i, s druge strane, preporučilo da je se premjesti na najmanje dva razreda niže radno mjesto, kako više ne bi mogla obnašati upravljačku funkciju.

24. Nakon što je 25. veljače 2014. saslušao drugu stranku u žalbenom postupku, direktor Satcena 28. veljače 2014. udaljio ju je s radnog mjesta iz stegovnih razloga, a ta odluka stupila je na snagu mjesec dana nakon tog datuma (u daljnjem tekstu: odluka o udaljavanju s radnog mjesta) i u njoj se navodi:

„S obzirom na ozbiljnost vašeg nepridržavanja obveza, kao što proizlazi iz izvješća direktora stegovnom povjerenstvu, koja je potvrđena obrazloženim mišljenjem stegovnog povjerenstva, na nemogućnost da vas se premjesti na razinu i odgovornost koji su predloženi u mišljenju stegovnog povjerenstva te na vaše odbijanje priznavanja da je vaše ponašanje bilo neprimjereno, odlučio sam da vam se u skladu s člankom 7. Priloga IX. [Pravilniku o osoblju Satcena] naloži sljedeća sankcija:

– udaljavanje s radnog mjesta, čime se raskida vaš ugovor sa Satcenom.

[Vaš] ugovor bit će raskinut, na temelju članka 7. stavka 3. točke (a) podtočke vii. [Pravilnika o osoblju Satcena], jedan mjesec nakon dostavljanja ove odluke.”

25. Druga stranka 17. travnja 2014. protiv odluke o udaljavanju s radnog mjesta podnijela je upravnu žalbu, koja je odbijena odlukom direktora Satcena od 4. lipnja 2014. Druga stranka u žalbenom postupku 12. lipnja 2014. osporavala je odluku o udaljavanju s radnog mjesta pred povjerenstvom za žalbe.

10. U odluci od 26. siječnja 2015. (u daljnjem tekstu: odluka povjerenstva za žalbe), koja je 23. ožujka 2015. dostavljena drugoj stranci u žalbenom postupku, povjerenstvo za žalbe odbilo je zahtjev druge stranke u žalbenom postupku za poništenje odluke o pokretanju stegovnog postupka i odluke o privremenom udaljavanju s radnog mjesta. Osim toga, nakon što je odbilo sve razloge koje je druga stranka u žalbenom postupku istaknula protiv odluke o udaljavanju s radnog mjesta, povjerenstvo za žalbe tu je odluku poništilo samo u dijelu u kojem je datum njezina stupanja na snagu bio utvrđen na 31. ožujka, a ne na 4. travnja 2014.

III. Pobijana presuda i postupak pred Sudom

36. Druga stranka u žalbenom postupku 28. svibnja 2015. podnijela je tužbu Općem sudu koja se sastojala od zahtjeva za poništenje i zahtjeva za naknadu štete. U skladu s člankom 263. UFEU-a, druga stranka u žalbenom postupku zahtijevala je (i) poništenje odluke o pokretanju stegovnog postupka, odluke o privremenom udaljavanju s radnog mjesta, odluke o udaljavanju s radnog mjesta, odluke kojom je direktor Satcena prešutno odbio njezin zahtjev za pomoć u pogledu navodnog uznemiravanja i odluke povjerenstva za žalbe (u daljnjem tekstu zajedno: sporne odluke); (ii) ako je potrebno, poništenje odluke direktora Satcena od 4. listopada 2013. o odbijanju njezine žalbe protiv odluke o odbijanju njezina zahtjeva za pomoć, odluke o pokretanju stegovnog postupka i odluke o privremenom udaljavanju s radnog mjesta i odluke direktora Satcena od 4. lipnja 2014. o odbijanju njezine žalbe protiv odluke o udaljavanju s radnog mjesta. U skladu s člankom 268. UFEU-a, druga stranka u žalbenom postupku zahtijevala je naknadu štete koju je navodno pretrpjela. Zahtijevala je i da se Satcenu naloži snošenje troškova zajedno s kamatama.

37. Opći je sud u pobijanoj presudi prvo utvrdio da je nadležan odlučivati u sporu. Ta je nadležnost proizlazila iz članka 263. UFEU-a kada je riječ o nadzoru zakonitosti spornih odluka, odnosno iz članka 268. UFEU-a, u vezi s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, uzimajući u obzir članak 19. stavak 1. UEU-a i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kada je riječ o zahtjevima za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Europske unije[7]. Nadalje, Opći je sud odbio Satcenov prigovor nedopuštenosti koji se temeljio na postojanju ugovornog radnog odnosa između druge stranke u žalbenom postupku i Satcena[8]. Opći je sud potom prihvatio Satcenove prigovore nedopuštenosti u pogledu zahtjeva za poništenje odluke o odbijanju zahtjeva za pomoć (jer druga stranka u žalbenom postupku nije poštovala prethodni upravni postupak) i odluke o pokretanju stegovnog postupka (jer je to bio samo pripremni akt)[9]. Naposljetku, Opći je sud argumente koji se temelje na nezakonitosti postupka pred stegovnim povjerenstvom proglasio dopuštenima[10].

38. Što se tiče merituma spora, kao prvo, Opći je sud prihvatio prigovor nezakonitosti koji je podnijela druga stranka u žalbenom postupku protiv članka 28. stavka 6. Pravilnika o osoblju Satcena, proglasivši tu odredbu neprimjenjivom na predmetni slučaj. Opći je sud na temelju toga utvrdio da je „odluka povjerenstva za žalbe, donesena na temelju ovlasti koje su mu dodijeljene tom odredbom, lišena […] pravne osnove, tako da je valja poništiti a da pritom nije potrebno odlučiti o drugim tužbenim razlozima koje je tužiteljica istaknula protiv odluke povjerenstva za žalbe”[11]. Opći je sud potom također poništio odluku o udaljavanju s radnog mjesta[12] i odluku o privremenom udaljavanju s radnog mjesta[13] jer je utvrdio da je Satcen u provođenju upravne istrage koja se odnosila na drugu stranku u žalbenom postupku povrijedio (i) svoju obvezu provođenja pažljive i nepristrane istrage i (ii) pravo druge stranke u žalbenom postupku na saslušanje i njezino pravo na pristup spisu.

39. Opći sud potom se okrenuo zahtjevima druge stranke u žalbenom postupku za naknadu štete. Kao prvo, Opći je sud utvrdio da ne može drugoj stranci u žalbenom postupku dodijeliti naknadu materijalne štete koju je navodno pretrpjela jer bi bilo preuranjeno to učiniti „prije nego što [se] sazna koje je mjere poduzeo Satcen u svrhu izvršenja presude [Općeg suda]”. Kao drugo, Opći je sud odlučio drugoj stranci u žalbenom postupku dodijeliti, *ex æquo et bono*, naknadu od 10 000 eura za nematerijalnu štetu koju je pretrpjela zbog nesigurnosti u pogledu činjenica za koje ju se teretilo i štetu njezinoj reputaciji i profesionalnom ugledu[14].

7 Točke 80. do 114. pobijane presude
8 Točke 118. do 132. pobijane presude
9 Točke 133. do 138. odnosno 139. do 143. pobijane presude
10 Točke 144. do 150. pobijane presude
11 Osobito točke 160. i 161. pobijane presude
12 Točke 168. do 231. pobijane presude
13 Osobito točke 232. do 241. pobijane presude
14 Točke 242. do 261. pobijane presude

40. Na temelju toga pobijanom je presudom: (i) poništena odluka povjerenstva za žalbe; (ii) poništena odluka o privremenom udaljavanju s radnog mjesta; (iii) poništena odluka o udaljavanju s radnog mjesta; (iv) naloženo Satcenu da drugoj stranci u žalbenom postupku plati 10 000 eura na ime naknade štete koju je pretrpjela; (v) u preostalom dijelu tužba odbijena; (vi) naloženo Satcenu snošenje vlastitih troškova i troškova druge stranke u žalbenom postupku; te je (vii) Vijeću naloženo snošenje vlastitih troškova.

41. U žalbi koju je Sudu podnio 10. siječnja 2019. Satcen od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije zahtjeve druge stranke u žalbenom postupku te joj naloži snošenje troškova postupka. Vijeće je interveniralo u potporu Satcenovu zahtjevu.

42. Druga stranka u žalbenom postupku od Suda zahtijeva da odbije žalbu i Satcenu naloži snošenje troškova.

43. Stranke su na raspravi koja je 4. prosinca 2019. održana pred Sudom iznijele svoja stajališta.

IV. Ocjena

44. Satcen ističe četiri žalbena razloga. Prvi i drugi žalbeni razlog odnose se na utvrđenja Općeg suda u pogledu njegove nadležnosti da odlučuje u sporu i dopuštenosti zahtjeva druge stranke u žalbenom postupku. Treći i četvrti žalbeni razlog odnose se na meritorna utvrđenja Općeg suda.

45. Svoju ću analizu započeti Satcenovim prvim i drugim žalbenim razlogom. Smatram da je te razloge najbolje zajedno razmotriti jer su međusobno isprepleteni. S obama se nastoji pokazati – uporabom argumenata koji se uvelike preklapaju – da u Ugovorima Unije nema temelja za utvrđenja Općeg suda u pogledu njegove nadležnosti za odlučivanje o zahtjevima druge stranke u žalbenom postupku.

A. Prvi i drugi žalbeni razlog

1. Argumenti stranaka

46. Kao prvo, Satcen prigovara da je u točkama 80. do 114. pobijane presude zaključeno da je Opći sud nadležan odlučiti o svim tužbenim zahtjevima druge stranke u žalbenom postupku. Satcen, s jedne strane, tvrdi da, s obzirom na načelo dodjeljivanja, mora postojati odredba koja Sudu Europske unije izričito dodjeljuje nadležnost da bi on doista bio nadležan. Međutim, u ovom predmetu ne postoji takva odredba. S druge strane, kako je Sud utvrdio u presudi Elitaliana[15], Sud Europske unije je nadležan kada pobijana odluka utječe na proračun Unije. Međutim, Satcenov proračun čine samo doprinosi država članica. Prema Satcenovu mišljenju, Opći sud ne može temeljiti svoju nadležnost samo na načelu jednakog postupanja, izjednačavajući članove osoblja s drugim kategorijama službenika.

47. Kao drugo, Satcen navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši, u točkama 118. do 123. pobijane presude, da zahtjev druge stranke u žalbenom postupku za poništenje spada u područje primjene članka 263. UFEU-a, a da njezin zahtjev za utvrđenje izvanugovorne odgovornosti spada u područje primjene članka 268. UFEU-a. Osobito, Satcen tvrdi da protivnu

15 Presuda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (u daljnjem tekstu: presuda Elitaliana)

stranku, kao člana Satcenova osoblja, nije moguće smatrati „trećom stranom" u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a. Osim toga, presudu H/Vijeće i dr.[16] nije moguće, prema Satcenovu mišljenju, primijeniti po analogiji jer se ovaj predmet odnosi na člana ugovornog osoblja, a ne na člana osoblja kojeg je uputila država članica ili institucija Unije.

48. Kao treće, Satcen tvrdi da je Opći sud u točkama 124. do 132. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava jer je odbio prigovor nedopuštenosti utemeljen na ugovornoj prirodi spora. S obzirom na ugovornu narav odnosa između protivne stranke i Satcena i s obzirom na to da članak 270. UFEU-a nije primjenjiv na predmetni slučaj, nadležnost Suda Europske unije mogla se temeljiti – prema Satcenovu mišljenju – samo na arbitražnoj klauzuli u ugovoru, u skladu s člankom 272. UFEU-a. Međutim, u ugovoru između protivne stranke i Satcena nije postojala takva arbitražna klauzula.

49. Vijeće podupire Satcenove argumente.

50. Nasuprot tomu, druga stranka u žalbenom postupku te argumente smatra neosnovanima. Prema njezinu mišljenju, Opći sud pravilno se proglasio nadležnim za odlučivanje o svim njezinim zahtjevima i njihovoj dopuštenosti.

2. Nadležnost (br. 1): opseg odstupanja u pogledu ZVSP-a

51. Smatram da je za potrebe analize Satcenovih argumenata korisno započeti s uvodnim zapažanjima u pogledu opsega nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a, s obzirom na članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a.

a) Dosadašanj razvoj događaja

52. Članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a isključuju nadležnost Suda Europske unije u pogledu odredbi koje se odnose na ZVSP te u pogledu akata donesenih na temelju tih odredbi, uz dvije iznimke. Obje te odredbe bile su predmet nekoliko presuda Suda. U kontekstu ovog postupka sljedeće su presude od osobite važnosti.

53. Sud je u presudama Mauricijus[17] i Tanzanija[18], među ostalim, utvrdio da može provjeriti je li međunarodni sporazum koji se odnosi na ZVSP dogovoren i sklopljen u skladu s postupkom predviđenim u članku 218. UFEU-a. Naime, budući da je taj postupak predviđen u odredbi koja se ne odnosi na ZVSP, Sud je nadležan odlučiti o navodnim postupovnim nepravilnostima koje su dovele do njezine povrede.

54. Sud se u presudi Elitaliana proglasio nadležnim u pogledu tužbe za poništenje koja je podnesena protiv odluke civilne misije ZVSP-a o dodjeli ugovora o javnoj nabavi koji je prouzročio nastanak troškova za proračun Unije, a temeljila se na navodnoj povredi pravila prava Unije o javnoj nabavi. Na ugovor se primjenjivala Financijska uredba[19], pravni instrument koji se ne odnosi na ZVSP.

16 Presuda od 19. srpnja 2016. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (u daljnjem tekstu: H/Vijeće i dr.)

17 Presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025)

18 Presuda od 14. lipnja 2016., Parlament/Vijeće (C-263/14, EU:C:2016:435)

19 Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.)

55. Sud je u presudi Rosneft [20] utvrdio da članke 19., 24. i 40. UEU-a, članak 275. UFEU-a i članak 47. Povelje treba tumačiti na način da je Sud nadležan da na temelju članka 267. UFEU-a u prethodnom postupku odlučuje o valjanosti akta o mjerama ograničavanja donesenog na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, pod uvjetom da se zahtjev za prethodnu odluku odnosi na nadzor usklađenosti te odluke s člankom 40. UEU-a ili na nadzor zakonitosti mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba.

56. Naposljetku, Sud je u presudi H/Vijeće i dr. utvrdio da je Sud Europske unije nadležan odlučiti o tužbi za poništenje odluka voditelja misije ZVSP-a o premještaju člana osoblja, kojeg je uputila država članica, s jedne funkcije u misiji na drugu. Važno je istaknuti da je Sud dao do znanja da nadležnost postoji i u pogledu akata koji imaju i sadržaj koji se ne odnosi na ZVSP i sadržaj koji se odnosi na ZVSP (u daljnjem tekstu: odluke s dvostrukim sadržajem) [21].

57. Glavna načela koja proizlaze iz tih predmeta su sljedeća.

58. Kao prvo, budući da članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a predviđaju odstupanje (u daljnjem tekstu: odstupanje u pogledu ZVSP-a) od pravila opće nadležnosti predviđenih člankom 19. UEU-a, koji Sudu Europske unije daje nadležnost za osiguranje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ, te odredbe treba usko tumačiti.

59. Kao drugo, čak i ako se akt Unije odnosi na ZVSP ili je donesen u „kontekstu ZVSP-a”, sudovi Unije nadležni su nadzirati usklađenost tog akta s relevantnim odredbama koje se ne odnose na ZVSP sve dok se on temelji na (materijalno ili postupovnoj) odredbi koja se ne odnosi na ZVSP.

60. Kao treće, akti koje donesu institucije ili tijela Unije, kao što su akti upravljanja osobljem, nisu isključeni iz nadležnosti Suda Europske unije zato što su doneseni na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP.

61. Tako, ako ih se zajedno promatra, ta načela nalažu da akt Unije, kako bi se na njega primjenjivalo odstupanje u pogledu ZVSP-a, mora ispunjavati dva zahtjeva. Kao prvo, mora se *formalno* temeljiti na odredbama koje se odnose na ZVSP. Kao drugo, akt ujedno mora *sadržajno* ili *materijalno* odgovarati mjeri ZVSP-a.

62. Prvi od tih zahtjeva proizlazi iz teksta članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a. Točno je da drugi zahtjev nije izričito predviđen u tim odredbama. Također je točno i to da je postupno uvođenje takvog dodatnog zahtjeva sudskom praksom značilo da se opseg odstupanja u pogledu ZVSP-a suzio, tako da nadzoru podliježu akti za koje se čini da su obuhvaćeni odstupanjem, barem prema formalnijem tumačenju Ugovorâ.

63. Međutim, taj razvoj smatram potpuno pravilnim. Prije opisivanja kriterijâ za tumačenje tog drugog zahtjeva objasnit ću zašto sustavno, povijesno i teleološko tumačenje članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a ide u prilog smjeru koji je Sud zauzeo.

b) Elementi koji su relevantni za pravilno tumačenje članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a

64. Kada ih se razmatra u pogledu ustavnog okvira Europske unije, nipošto nije neobično da članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a treba usko tumačiti.

20 Presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (u daljnjem tekstu: Rosneft)

21 Vidjeti presudu H/vijeće i dr., t. 54. i 55.

65. Kao prvo, ne smije se previdjeti da, iako je ZVSP područje koje podliježe „posebnim pravilima i postupcima”[22], on je ujedno sastavni dio prava Unije. Nenadležnost u području ZVSP-a ne znači nepostojanje nikakvih materijalnih kriterija. Za početak, vanjsko djelovanje Unije, bilo u kontekstu ZVSP-a ili drugih politika, vođeno je istim skupom načela i ciljeva[23]. Unija „osigurava koherentnost među različitim područjima svojeg vanjskog djelovanja, *kao i* između njih i svojih drugih politika”[24].

66. Još važnije od toga, akti doneseni u okviru ZVSP-a moraju poštovati opća načela prava Unije, uključujući temeljna prava utvrđena u Povelji. Naime, u članku 51. stavku 1. Povelje koristi se *institucionalna definicija* područja primjene tog instrumenta u pogledu djelovanja Unije: Povelja se primjenjuje svaki put kada institucija, tijelo, ured ili agencija Unije djeluje. Članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a ne dovode tu izjavu u pitanje: oni uvode isključenje iz nadzora Suda Europske unije, ali ne isključuju primjenjivost Povelje ili drugih odredbi primarnog prava. Stoga je, unatoč značajnim ograničenjima u pogledu utuživosti akata koji se odnose na ZVSP – zbog čega je nezavisni odvjetnik N. Wahl ZVSP nazvao *lex imperfecta*[25] – činjenica da se pravila primjenjuju čak i na takve akte. *Lex imperfecta* ne znači *absentia legis*.

67. Kao drugo, počevši od povijesne presude Les Verts[26], Sud je dosljedno navodio da je (sadašnja) Europska unija zajednica koja se temelji na vladavini prava te da je Ugovorima uspostavljen cjelovit sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je svrha omogućiti Sudu Europske unije nadzor zakonitosti akata institucija. Vladavina prava danas je ne samo među temeljnim vrijednostima Unije navedenima u članku 2. UEU-a, nego se, u skladu s člancima 21. i 23. UEU-a, smatra i jednim od načela na kojem se temelji vanjsko djelovanje Unije, uključujući u konkretnom području ZVSP-a.

68. Kako je Sud redovito isticao, samô postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja Unijinih pravnih odredaba svojstveno je postojanju pravne države[27]. Osobito, opći sustav uspostavljen Ugovorima otvara mogućnost izravne tužbe protiv svih *odluka* koje su donijele institucije i koje su usmjerene na stvaranje pravnog učinka[28].

69. Ipak, točno je, kako Satcen tvrdi, da članak 47. Povelje – s obzirom na članak 13. stavak 2. UEU-a i članak 51. stavak 2. Povelje – ne može Sudu Europske unije dodjeljivati nadležnost ako je Ugovori isključuju[29]. Međutim, kako je Opći sud pravilno istaknuo u točki 85. pobijane presude, načelo djelotvorne sudske zaštite podrazumijeva da se isključenje nadležnosti Suda u pogledu akata koji mogu utjecati na pojedince treba usko tumačiti[30]. Jednostavnije rečeno, članak 47. Povelje ne dopušta Sudu da izmijeni odredbe Ugovora, ali obvezuje Sud da postojeće odredbe tumači tako da one mogu ostvariti svoj puni potencijal pružanja sudske zaštite svima na koje se odnose akti institucija ili tijela Unije.

70. Kao treće, nedavna sudska praksa Suda vrlo jasno potvrđuje da institucije Unije, neovisno o pravnom uređenju u kojem djeluju, u načelu podliježu sudskom nadzoru. U skladu s člankom 19. UEU-a, provedba te zadaće obično je na Sudu Europske unije kako bi se prilikom tumačenja i primjene Ugovorâ osiguralo poštovanje prava.

22 Članak 24. stavak 1. UEU-a

23 Vidjeti članak 21. stavke 1. i 2. UEU-a. Općenitije, vidjeti članak 7. UFEU-a.

24 Članak 21. stavak 3. UEU-a (moje isticanje)

25 Vidjeti mišljenje od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, t. 45.).

26 Presuda od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (C-294/83, EU:C:1986:166, t. 23.) (u daljnjem tekstu: Les Verts I). Za noviji primjer, vidjeti presudu 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. 54. i navedenu sudsku praksu).

27 Vidjeti presudu od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 95. i navedenu sudsku praksu).

28 Vidjeti među ostalim presudu Les Verts I, t. 24., i presudu Elitaliana, t. 67.

29 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće (C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 44.). Za noviji primjer, vidjeti presudu Rosneft, t. 74.

30 Vidjeti u tom smislu presudu Rosneft, t. 74.

71. Stoga je, primjerice, Sud u presudi Florescu [31] utvrdio da se Memorandum o razumijevanju, koji su 2009. sklopili Europska komisija (u ime tadašnje Europske zajednice) i Rumunjska, trebalo smatrati aktom institucija za potrebe članka 267. UFEU-a, unatoč njegovoj naravi *sui generis*. Sud je u presudi James Elliot Construction [32] utvrdio da je nadležan za donošenje prethodne odluke o tumačenju usklađenih tehničkih normi (u daljnjem tekstu: UTN), unatoč tomu što UTN-ovi nisu obvezujući akti nego dokumenti za dobrovoljno korištenje te da ih formalno donose privatna tijela. Sud je utvrdio da UTN-ovi proizvode pravne učinke te je Komisija bila uključena u postupak njihova donošenja i provedbe. Nadalje, Sud je u presudi Ledra [33] utvrdio da nezakonito postupanje institucija Unije koje djeluju izvan okvira Unije može dovesti do podnošenja tužbe za naknadu štete zbog izvanugovorne odgovornosti na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a.

72. Kao četvrto, povijesna analiza članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a ne ide u prilog tumačenju tih odredbi kojim bi se prekoračivalo ono što je strogo nužno za očuvanje posebnosti ZVSP-a. Odstupanje u pogledu ZVSP-a prije svega je namijenjeno zaštiti posebne „*institucionalne ravnoteže*" koju su autori Ugovora željeli postići u pogledu te politike [34]. Zbog njegove izrazito političke prirode odlučeno je da će utvrđivanje i provedba ZVSP-a uglavnom biti na Europskom vijeću i Vijeću, a da će njegovo izvršavanje biti na Visokom predstavniku i državama članicama [35]. Usto, zaključeno je da nove odredbe koje se odnose na ZVSP, iako su formalno sastavni dio Ugovorâ, ne smiju „utjecati na […] odgovornosti i ovlasti svake države članice u odnosu na oblikovanje i vođenje vanjske politike" [36].

73. S obzirom na ta razmatranja, uski opseg odstupanja u pogledu ZVSP-a u skladu je s više ključnih ustavnih načela Europske unije. U nastavku ću razmotriti pitanje što bi ta načela mogla značiti u praksi.

c) Sadržaj koji se stvarno odnosi na ZVSP?

74. Članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a izrazi su „iznimaka utemeljenih na sadržaju": autori Ugovorâ smatrali su da su pitanja povezana sa ZVSP-om sama po sebi politička te da stoga ne podliježu sudskom nadzoru. U tom kontekstu ne treba zanemariti da je ZVSP po samoj svojoj prirodi operativna politika: jedno od sredstava kojima Unija ostvaruje svoje (široko definirane) ciljeve putem skupa (široko definiranih) djelovanja, koja su uglavnom izvršne i političke naravi [37].

75. Kako poprilično jasno proizlazi iz odredbi glave V. poglavlja 2. Ugovora o Europskoj uniji (a osobito iz članka 25. UEU-a), pravila i akti koji se odnose na ZVSP uglavnom su namijenjeni uređivanju, s jedne strane, postupanja institucija i tijela Unije i, s druge strane, država članica. „Uobičajena" mjera koja se odnosi na ZVSP nije namijenjena stvaranju prava i obveza za pojedince [38].

76. Na tim temeljima autori Ugovorâ odlučili su da sve sporove u pogledu primjene tih odredbi treba riješiti na političkoj razini, bez uključivanja sudova. Promatrana iz te perspektive, činjenica da pojedinci ne mogu pred Sudom Europske unije pobijati zakonitost mjera koje se odnose na ZVSP ne bi trebala stvoriti značajnu prazninu u pravnom sustavu Unije.

31 Presuda od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448)

32 Presuda od 27. listopada 2016., James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821)

33 Presuda od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701)

34 Vidjeti primjerice Europska konvencija, Raspravni krug o Sudu Europske unije, „Dopunsko izvješće o pitanju sudskog nadzora u vezi sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom" (CONV689/1/03REV1), t. 5. Općenitije, u pogledu nastanka tih odredbi, s upućivanjima na relevantne pripremne akte, vidjeti Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 311. do 322.; ili Heliskoski, J., „Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy", *Europe and the World: A law review*, sv. 2(1):3, UCL Press, 2018., str. 2. do 5.

35 Članak 24. stavak 1. i članak 26. UEU-a

36 Vidjeti Izjavu br. 13 (u daljnjem tekstu: „Izjava o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici") priloženu Ugovoru iz Lisabona.

37 Za taj izraz, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla od 19. srpnja 2016. u predmetu H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, t. 59.).

38 Vidjeti primjerice članak 24. stavak 1. UFEU-a: „Usvajanje zakonodavnih akata je isključeno".

77. Utvrđenje o tome je li Sud nadležan ili ne za određeno pitanje mora tijesno slijediti logiku na kojoj su se temeljili upravo opisani odabiri autora Ugovorâ. Sukladno tom pristupu, odstupanje u pogledu ZVSP-a ne može se tumačiti na način da se primjenjuje na akte koji se, iako su povezani sa ZVSP-om ili su čak formalno doneseni u njegovom okviru, ne odnose očito i izravno na utvrđivanje, provedbu ili izvršavanje te politike. Drugim riječima, ako je veza između akta Unije i djelovanja ili radnje povezane s Unijinom vanjskom politikom ili sigurnošću tek neizravna, teško je opravdati isključenje nadležnosti Suda Europske unije. Nijedna intervencija sudova Unije u tim slučajevima ne bi mogla ograničiti (ili je malo vjerojatno da će ograničiti) manevarski prostor koji bi institucije Unije i države članice morale imati kada djeluju u području ZVSP-a.

78. Nadalje, tomu mogu dodati da (ograničene) ovlasti Suda Europske unije za nadzor zakonitosti određenih akata koji su formalno doneseni u okviru ZVSP-a nipošto ne znače da sudovi Unije mogu nadzirati (ili da su voljni nadzirati) odabire u pogledu vanjske politike ili sigurnosti koji su očito političke prirode. Neovisno o tome je li člankom 24. stavkom 1. UEU-a i člankom 275. UFEU-a kodificiran oblik „doktrine političkog pitanja", Sud je pokazao da je vrlo svjestan ograničenja koje Ugovori nameću njegovoj ustavnoj ulozi [39], osobito načelom diobe vlasti [40]. Sud je također više puta naveo da kada institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlasti i osobito kada se od njih zahtijeva donošenje odluka koje su ponajprije političke naravi i izvršavanje složenih procjena, procjene izvršene u okviru izvršavanja te ovlasti podliježu ograničenom sudskom nadzoru [41].

79. Zbog navedenih je razloga poprilično jasno da činjenica da se akt *formalno* temelji na odredbama koje se odnose na ZVSP ili su donesene u tom kontekstu nije dovoljna da izazove primjenu odstupanja u pogledu ZVSP-a. Akt mora imati i *sadržaj* koji se stvarno odnosi na ZVSP.

80. Iz toga logički slijedi pitanje: što je sadržaj koji se stvarno odnosi na ZVSP? Ističem da je nemoguće odrediti fiksan kriterij na temelju kojeg bi se sadržaj koji se odnosi na ZVSP moglo jasno razlikovati od sadržaja koji se ne odnosi na ZVSP. Razlikovanje tih dvaju sadržaja nužno će zahtijevati analizu konkretnih okolnosti pojedinih slučajeva, koja će uvelike ovisiti o kontekstu.

81. Iz postojeće sudske prakse [42] ipak proizlazi da *redovni upravni akti* – to jest akti Unijine uprave koji nisu neraskidivo povezani s provedbom ZVSP-a – nemaju (dovoljno) sadržaja koji se odnosi na ZVSP da bi bili isključeni iz sudskog nadzora. Ti akti obično uključuju, primjerice (i osobito), odluke o upravljanju osobljem; odluke koje se odnose na proračun i trošenje sredstava; ili odluke u redovnim i uobičajenim postupcima javne nabave.

82. Naglašavam kvalificirajuće izraze „obično" i „redovno" ili „uobičajeno": kriterij je taj da je sadržaj odluke uobičajen, a ne poseban za ZVSP. U teorijskom smislu, tu ideju možda najbolje odražava misaoni pokus o usporednosti sadržaja: može li se pobijani akt, koji se formalno temelji na odredbi koja se odnosi na ZVSP-u, donijeti u drukčijem kontekstu koji nije povezan sa ZVSP-om? Ako je odgovor na to pitanje potvrdan, bi li njegov sadržaj i razlozi njegova donošenja bili slični, ili čak isti, da je donesen u kontekstu koji nije povezan sa ZVSP-om? Ako je odgovor na oba ta pitanja potvrdan, akt vjerojatno nema sadržaj koji se stvarno odnosi na ZVSP.

39 Vidjeti primjerice presudu od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 77. i navedenu sudsku praksu). U pogledu samoograničavanja Suda, u pravnoj teoriji vidjeti, s daljnjim upućivanjima, Koutrakos, P., „Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy", *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 67, Cambridge University Press, 2017., str. 13.

40 Kako je naveo Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država, „neutuživost političkog pitanja prije svega je posljedica diobe vlasti" (vidjeti *Baker v Carr*, 369 U. S. 186 (1962.)). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, t. 52.).

41 Za najnoviji primjer vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 95. i 96. i navedenu sudsku praksu).

42 Vidjeti sudsku praksu navedenu u točkama 54. i 56. ovog mišljenja.

83. Naime, uobičajeni upravni akti uglavnom nemaju nikakve političke ili strateške konotacije. Unatoč tomu što su doneseni u kontekstu koji se odnosi na ZVSP, oni se tiču redovnog djelovanja Unijine uprave. Usto, oni mogu utjecati na položaj određenih pojedinaca ili subjekata. U tim okolnostima pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje nužno se primjenjuje u potpunosti. Ti akti moraju podlijegati sudskom nadzoru, neovisno o njihovoj formalnoj oznaci.

84. Naposljetku, kako je prethodno navedeno [43], Sud je nedavno utvrdio da se prethodno iznesena razmatranja primjenjuju i u pogledu odluka s dvostrukim sadržajem. Međutim, to utvrđenje ne bih tumačio na način da sudovi Unije moraju nadzirati sve navodne povrede ili nepravilnosti povezane s tim odlukama. Dvostruki sadržaj takvih akata može biti teško razlikovati. Nakon što odluka s dvostrukim sadržajem postane podložna nadzoru zbog svojeg sadržaja koji se ne odnosi na ZVSP, može doći do slučajnog zadiranja i u sadržaj koji se odnosi na ZVSP.

85. Upravo bih zbog tih razloga predložio da se nadležnost Suda Europske unije za takva pitanja promatra kao ljestvica ili postupni kontinuum, a ne kao krajnost „sve ili ništa" gdje samô postojanje dvostrukog sadržaja automatski sve čini podložnim nadzoru. U jednoj krajnosti su odluke čiji sadržaj, unatoč tomu što se temelje na odredbi koja se odnosi na ZVSP, nemaju puno veze sa ZVSP-om. U drugoj su odluke koje su očito sasvim obuhvaćene opsegom odstupanja u pogledu ZVSP-a. U sivoj središnjoj zoni su odluke s dvostrukim ili višestrukim sadržajem, u odnosu na koje se preporučuje oprez i suzdržanost [44]. Ako je u aktu sadržaj koji se ne odnosi na ZVSP tek sporedan sadržaju koji se odnosi na ZVSP, potonji može prevladati i stoga ograničiti ili čak isključiti sudski nadzor.

d) Predmetni slučaj

86. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da Opći sud nije pogriješio proglasivši se nadležnim za odlučivanje u predmetu.

87. Sporne odluke su akti redovnog upravljanja osobljem koje nemaju, barem sudeći prema onomu što je navedeno i raspravljeno pred Sudom, posebni sadržaj koji se odnosi na ZVSP. Sporne odluke se zapravo ne razlikuju od odluka koje bi se, u sličnoj situaciji, mogle donijeti u pogledu bilo kojeg osoblja zaposlenog u tijelu ili agenciji Unije osnovanoj u okviru bilo koje druge Unijine politike.

88. Usto, suprotno Satcenovim argumentima, nerelevantnom smatram činjenicu da se pravila Unije koja su navodno povrijeđena spornim odlukama ne odnose na proračun Unije. Iz presude Suda u predmetu Elitaliana ne može se zaključiti da akti Unije doneseni u kontekstu ZVSP-a podliježu nadzoru samo kada povrjeđuju pravila o proračunu Unije. Element u tom predmetu zbog kojih se sporna odluka mogla pobijati pred sudovima Unije bila je činjenica da je ona, unatoč tomu što ju je donio subjekt osnovan u okviru ZVSP-a (te stoga moguće na temelju odredbi koje su se odnosile na ZVSP), (i) donesena na temelju odredbi koje se nisu odnosile na ZVSP i da je (ii) tužitelj isticao povredu odredbi koje se nisu odnosile na ZVSP.

89. Stoga je, prema mojem mišljenju, element u predmetu Elitaliana koji se odnosio na proračun bio konkretan primjer općenitijeg pravila koje sam pokušao opisati u prethodnom odjeljku ovog mišljenja: odluke o javnoj nabavi o kojima se radilo u tom predmetu bile su primjeri redovnih upravnih akata koji nisu bili neraskidivo povezani s provedbom ZVSP-a te stoga nisu bili isključeni iz sudskog nadzora.

43 Vidjeti točku 56. ovog mišljenja.

44 Vidjeti također točku 78. ovog mišljenja. Čak i ako Sud Europske unije nevoljko preuzme nadležnost razmatranja nekih elemenata odluke u takvim situacijama, vjerojatno je da će taj nadzor biti samo površan.

3. Nadležnost (br. 2): ugovorna priroda radnog odnosa i nepostojanje arbitražne klauzule

90. U nastavku ću objasniti zašto smatram da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio svoju nadležnost unatoč dvama dodatnim elementima koje je istaknuo Satcen: činjenici da se radni odnos temeljio na ugovoru između druge stranke u žalbenom postupku i Satcena i nepostojanju konkretne arbitražne klauzule u tom ugovoru o radu kojom bi se dodjeljivala nadležnost Sudu Europske unije.

a) Uvodne napomene o pitanjima u vezi s osobljem

91. Odnos između Europske unije i njezina osoblja uglavnom je uređen Pravilnikom o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (u daljnjem tekstu: Opći pravilnik o osoblju)[45]. U skladu s člankom 270. UFEU-a, Sud Europske unije ima „monopol" nad sporovima između Unije i njezina osoblja, „u granicama i prema uvjetima utvrđenima u [Općem pravilniku o osoblju]".

92. Međutim, agencije i druga tijela Europske unije često imaju vlastite pravilnike o osoblju koji mogu, ali ne moraju, biti slični Općem pravilniku o osoblju[46]. Kako je navedeno u točki 8. ovog mišljenja, Satcen ima vlastiti pravilnik o osoblju. Koliko je to relevantno u kontekstu predmetnog postupka, Pravilnik o osoblju Satcena donesen je Odlukom Vijeća od 14. rujna 2009.[47].

93. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Pravilnika o osoblju Satcena, odredbe tog pravilnika primjenjuju se, uz određene iznimke, na „zaposlenike koji su sa [Satcenom] sklopili ugovor o radu".

94. U članku 1. stavku 2. Pravilnika o osoblju Satcena izraz „zaposlenik" definiran je tako da obuhvaća dvije različite kategorije osoblja:

„(a) članove osoblja, koji imaju sa [Satcenom] sklopljen ugovor i zauzimaju proračunom predviđena radna mjesta iz tablice članova osoblja koja se svake godine prilaže uz proračun [Satcena];

(b) lokalno osoblje, koje ima sa [Satcenom] sklopljen ugovor u skladu s lokalnim nacionalnim zakonodavstvom."

95. Stoga se Pravilnikom o osoblju Satcena u biti stvara dvotračni sustav za zapošljavanje osoblja[48]. Satcen može, s jedne strane, svoje osoblje zapošljavati kao „članove osoblja", te će se u tom slučaju na ugovorni odnos između osoblja i agencije u bitnome primjenjivati odredbe Pravilnika o osoblju Satcena. S druge strane, Satcen osoblje može zapošljavati kao „lokalno osoblje", te se u tom slučaju na ugovore primjenjuje nacionalno pravo.

96. Te dvije kategorije osoblja iz ugovorne perspektive stoga nisu istovrsne. Ta razlika neizbježno ima posljedice za određivanje suda nadležnog za radne sporove između zaposlenika i poslodavca.

45 Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) (SL 1962., P 45, str. 1385.), kako je izmijenjena.

46 Postoje i agencije, misije i druga tijela Unije koji nemaju vlastite pravilnike o osoblju te osoblje zapošljavaju na temelju ugovorâ drukčije prirode. Ovisno o pravnom okviru koji se primjenjuje na te ugovore, razmatranja koja su u ovom mišljenju iznesena u pogledu situacije druge stranke u žalbenom postupku mogu, ali ne moraju, biti relevantna za osoblje tih agencija, misija i drugih tijela Unije. Vidjeti u tom smislu predmet C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, koji je trenutno u tijeku.

47 Tom je odlukom izvan snage stavljen prethodni Pravilnik o osoblju Satcena, koji je Vijeće donijelo 21. prosinca 2001. (SL 2002., L 39, str. 44.), kako je naknadno izmijenjen.

48 U nastavku ću se usredotočiti na osoblje koje Satcen izravno zapošljava, ostavljajući po strani osoblje koje mogu uputiti države članice i institucije Unije.

97. Kad je riječ o *lokalnom osoblju*, i Satcen i pojedinac koji se zapošljava imaju širu slobodu za pregovaranje o raznim aspektima njihova budućeg profesionalnog odnosa. Bitna obilježja tog odnosa utvrđena su u samom ugovoru, koji, po potrebi, dopunjavaju relevantni nacionalni propisi. Relevantnost Pravilnika o osoblju Satcena (ili bilo kojeg sličnog akta institucija Unije) u tom je kontekstu puno ograničenija nego u kontekstu članova osoblja. Profesionalni odnos između poslodavca i njegovih zaposlenika stoga se pravilno može kvalificirati kao ugovorni.

98. S obzirom na prethodno navedeno, ugovorna odgovornost agencije prema lokalnom osoblju uređuje se, u skladu s člankom 340. prvim stavkom UFEU-a, „pravom koje je mjerodavno za predmetni ugovor". Stoga, ugovor može sadržavati arbitražnu klauzulu ili posebne odredbe o dodjeli nadležnosti, primjerice, lokalnim sudovima ili drugim nacionalnim sudovima. Nisu isključeni ni drugi oblici arbitraže. Nadalje, u skladu s člankom 272. UFEU-a, nadležnost se može dodijeliti i Sudu Europske unije. Doista, u takvim slučajevima Sud Europske unije ne može se smatrati isključivo nadležnim jer bi se to protivilo odredbama članaka 272. i 274. UFEU-a [49].

99. Nasuprot tomu, Satcen ima manje manevarskog prostora kada zapošljava *članove osoblja*. Točno je da se profesionalni odnos između člana osoblja i agencije Unije započinje ugovorom. Međutim, bilo bi pogrešno smatrati da se taj odnos temelji samo na ugovoru. Ugovor o radu u biti je temelj za pristup radnom mjestu čija glavna obilježja stranke ugovora ne mogu slobodno određivati. Profesionalni odnos između člana osoblja i agencije zapravo je uvelike uređen javnopravnim aktom Unije: Pravilnikom o osoblju Satcena. Stoga postupak zapošljavanja, oblikovanje ugovora u pitanju i pravni okvir u kojem se taj ugovor sklapa uključuju izvršavanje ovlasti koje agenciji dodjeljuje Unijin akt opće primjene [50].

100. Drugim riječima, ugovor je u biti sredstvo pridržavanja obveznog sustava utvrđenog u Pravilniku o osoblju Satcena. Isto vrijedi i za odabir (ili, točnije, njegovo nepostojanje) nadležnog suda za rješavanje radnih sporova. Ti su elementi utvrđeni u Pravilniku o osoblju Satcena kao obvezujući. U tom smislu agencija o kojoj je riječ ne djeluje poput nijednog drugog (privatnog) poslodavca.

101. S obzirom na prethodno navedeno, svaka odluka o ugovornoj odgovornosti agencije o kojoj je riječ zbog povrede ugovora o radu nužno će uključivati tumačenje odredbi utvrđenih u javnopravnom aktu koji su institucije Unije donijele u skladu s postupcima predviđenima u Ugovorima Unije i koji je objavljen u *Službenom listu Europske unije* (serija „L"). U tom se pogledu mora imati na umu da je, u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a, na Sudu Europske unije da „osigura […] poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ" [51].

102. To me dovodi do posebne situacije druge stranke u žalbenom postupku i načina na koji je ta situacija ocijenjena u pobijanoj presudi.

b) Predmetni slučaj

103. Nesporno je da je Satcen drugu stranku u žalbenom postupku zaposlio kao člana osoblja u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Pravilnika o osoblju Satcena. To jasno proizlazi i iz ponude koju je Satcen dao drugoj stranci u žalbenom postupku i iz ugovora koji su te stranke sklopile. U dopisima koje je direktor Satcena poslao drugoj stranci u žalbenom postupku 7. i 8. srpnja 2009. čak se spominje „imenovanje" druge stranke u žalbenom postupku na ponuđeno radno mjesto.

49 Članak 274. UFEU-a predviđa da „[s]porovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu na osnovi toga izuzeti iz nadležnosti sudova država članica, osim kada je nadležnost dodijeljena Sudu Europske unije". U vezi s tim pitanjem, po analogiji vidjeti presudu od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 19.).

50 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2004., Pflugradt/ESB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, t. 33. i sljedeće), na koju se upućuje u točki 129. pobijane presude. Slično tomu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Pflugradt/ESB (EU:C:2004:416, t. 32. do 36.).

51 Također vidjeti točku 107. pobijane presude.

104. Nesporno je da *Opći* pravilnik o osoblju nije primjenjiv na predmetni slučaj te da Sud Europske unije stoga nije (isključivo) nadležan preispitati sporne odluke i zahtjev za naknadu štete na temelju članka 270. UFEU-a [52].

105. Opći sud je unatoč tomu, u točkama 99., 120. i 123. pobijane presude, utvrdio da je Sud Europske unije nadležan u predmetu, u skladu s člancima 263. i 268. UFEU-a.

106. S obzirom na prethodno opisani pravni okvir, slažem se s tom analizom. Smatram da se argumenti kojima Satcen i Vijeće pobijaju taj zaključak temelje na pogrešnom tumačenju pobijane presude ili da su, u svakom slučaju, pravno neosnovani.

107. Kao prvo, pogrešno je tvrditi da je Opći sud nadležnost u predmetnom slučaju temeljio isključivo na načelu jednakosti. Opći sud je jasno naveo da se njegova nadležnost temeljila na člancima 263. i 268. UFEU-a. Opći sud je u vezi s time objasnio zašto se na zahtjeve druge stranke u žalbenom postupku nije primjenjivalo odstupanje iz članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a, koje treba usko tumačiti [53]. Jedan od razloga za to je upravo činjenica da bi se drukčije tumačenje protivilo načelu jednakosti, s obzirom na to da bi se prema članovima osoblja u sličnim situacijama postupalo drukčije kada je riječ o sudskom nadzoru radnih sporova [54].

108. Iz prethodnih razmatranja ujedno jasno proizlazi da nisu uvjerljive Satcenove tvrdnje prema kojima je Opći sud prihvaćanjem nadležnosti unatoč činjenici da je nijedna odredba Ugovora ne predviđa povrijedio načelo dodjeljivanja ovlasti.

109. Kao drugo, Satcen tvrdi da sporne odluke ne proizvode pravne učinke prema trećima u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a te da ih se stoga ne može pobijati na temelju te odredbe. Budući da je druga stranka u žalbenom postupku Satcenova zaposlenica, nije ju se moglo smatrati „trećom stranom" u odnosu na svojeg poslodavca. Stoga, budući da članak 263. četvrti stavak UFEU-a pojedincima dopušta da akte pobijaju „pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom", Sud Europske unije, prema Satcenovu mišljenju, ne može preispitati te odluke.

110. Satcenov argument smatram neodrživim. Članak 263. prvi i drugi stavak UFEU-a odnose se na dopuštenost tužbi za poništenje koje države članice, Europski parlament, Vijeće ili Komisija podnose protiv svakog akta Unije koji proizvodi pravne učinke. Međutim, da bi se akt mogao pobijati, on mora imati pravne učinke „prema trećima". Taj uvjet služi tomu da se iz mogućnosti pobijanja isključe takozvani *interna corporis*, to jest akti koji se odnose na unutarnji ustroj institucije i koji izvan tog okvira ne proizvode nikakve pravne učinke [55]. Postoje dva glavna razloga za to isključenje. Kao prvo, institucije Unije zbog svojeg ustavnog statusa moraju biti ovlaštene svoje unutarnje djelovanje ustrojiti na način koji smatraju prikladnim. Kao drugo, institucija ili država članica nema pravni interes pobijati odredbe čiji su učinci ograničeni isključivo na drugu instituciju.

52 Također vidjeti točku 122. pobijane presude.

53 Osobito vidjeti točke 80. do 84. pobijane presude.

54 Točke 94. do 97. pobijane presude

55 Vidjeti u tom smislu presude od 25. veljače 1988., Les Verts/Parlament (190/84, EU:C:1988:94, t. 8., u daljenjem tekstu: Les Verts II., od 23. ožujka 1993., Weber/Parlament (C-314/91, EU:C:1993:109, t. 9.), i od 6. travnja 2000., Španjolska/Komisija (C-443/97, EU:C:2000:190, t. 28.).

111. Međutim, to u ovom predmetu očito nije tako. Spornim odlukama željelo se utjecati na pravni položaj druge stranke u žalbenom postupku, koja – barem u ovom kontekstu – ima pravnu osobnost različitu od pravne osobnosti agencije. Usto, nesporno je da su te odluke akti upućeni drugoj stranci u žalbenom postupku u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. U tom se pogledu mora imati na umu da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, akti čiji su pravni učinci obvezujući i mogu utjecati na interese tužitelja tako što značajno mijenjaju njegov pravni položaj su akti koje se može pobijati tužbom za poništenje [56].

112. Nadalje, ako bi se u potpunosti prihvatila logika Satcenovih argumenata, jedna kategorija njegova osoblja, to jest ključna kategorija njegova osoblja, ne bi imala pristup nijednom sudu. Kategorija osoblja koja je jasno definirana aktom sekundarnog prava, Pravilnikom o osoblju Satcena, koji prema bilo kojem razumnom tumačenju čini propis Unije [57], ne bi bila obuhvaćena ni člankom 270. ni člankom 263. UFEU-a. Ostala bi zarobljena u nekoj vrsti sudske „ničije zemlje”.

113. Kao treće i posljednje, nije mi uvjerljiv Satcenov argument prema kojem bi Općі sud, s obzirom na to da je Satcenov odnos s drugom strankom u žalbenom postupku ugovorne prirode, bio nadležan samo da je ugovor sadržavao arbitražnu klauzulu koja bi nadležnost dodjeljivala Sudu Europske unije. U točkama 99. do 101. ovog mišljenja objasnio sam zašto smatram da spor, u situaciji poput predmetne, otvara pitanja koja nadilaze puko poslodavčevo (Satcenovo) poštovanje ugovora koji je on sklopio s jednim od svojih zaposlenika (drugom strankom u žalbenom postupku). Za članove osoblja poput druge stranke u žalbenom postupku radni sporovi u bitnome se tiču toga je li agencija Unije djelovala u skladu s općim pravilima koja su uspostavljena odlukom Vijeća, to jest u skladu s Pravilnikom o osoblju Satcena.

114. Stoga pitanje je li druga stranka u žalbenom postupku u sličnom položaju kao tužitelj u predmetu u kojem je donesena presuda H/Vijeće i dr. – o kojem su stranke opširno raspravljale – nije relevantno u kontekstu ovog predmeta. Usput bih dodao da – kako je Vijeće priznalo na raspravi – ako osoblje koje upućuju države članice ima pravo na pristup Sudu Europske unije na isti način kao osoblje koje upućuju institucije Unije (kako je Sud utvrdio u presudi H/Vijeće i dr.), to bi, *a fortiori*, trebalo vrijediti za članove osoblja kao što je druga stranka u žalbenom postupku. Dok prvonavedeni mogu primjerenu sudsku zaštitu lakše dobiti od sudova države članice koja ih je uputila [58], to ne vrijedi nužno za potonje. Naime, članove osoblja izravno zapošljava institucija ili tijelo Unije i oni nemaju (i ne mogu imati) nikakvu profesionalnu vezu s nacionalnim tijelima.

115. Naposljetku ističem da je Općі sud u točkama 124. do 132. pobijane presude pravilno objasnio zašto je druga stranka u žalbenom postupku, prema njegovu mišljenju, bila u položaju koji je usporediv s položajem ostalog osoblja institucija ili tijela Unije. U tim točkama ne vidim nikakvu očitu pravnu pogrešku ili iskrivljavanje činjenica ili dokaza.

116. Zbog navedenih razloga Satcenov prvi i drugi žalbeni razlog treba odbiti.

4. Opseg i posljedice nadležnosti Suda: žalbeni razlog koji se temelji na nezakonitosti članka 28. stavka 6. Pravilnika o osoblju Satcena

117. Slažem se s utvrđenjem Općeg suda da je Sud Europske unije nadležan u ovom predmetu.

56 Vidjeti, među ostalim, presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, t. 9.) i od 9. prosinca 2014., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, t. 13.).

57 Koja se stoga razlikuje od lokalnog osoblja, čiji ugovori vjerojatno podliježu lokalnim propisima te sadržavaju arbitražnu klauzulu koja nadležnost dodjeljuje lokalnim sudovima (sudovima države članice) (točke 97. i 98. ovog mišljenja).

58 Važno je reći da ti sudovi imaju ovlast, ili obvezu, na temelju članka 267. UFEU-a Sudu uputiti pitanje u pogledu tumačenja ili valjanosti akta Unije.

118. Međutim, ne slažem se s posljedicama koje je Opći sud pripisao tom utvrđenju. Naime, smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prihvatiši prigovor nezakonitosti koji je istaknula druga stranka u žalbenom postupku u odnosu na članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena.

119. Najprije moram istaknuti da Satcen to pitanje u svojim očitovanjima nije naveo kao zaseban žalbeni razlog. Međutim, pogreška Općeg suda u tom pogledu logično proizlazi iz argumenata koje je Satcen iznio u svojem prvom i drugom žalbenom razlogu. Ako se prihvate ti Satcenovi žalbeni razlozi, utvrđenja Općeg suda u pogledu nezakonitosti članka 28. stavka 6. Pravilnika o osoblju Satcena također će pasti.

120. Moguća nevaljanost članka 28. stavka 6. Pravilnika o osoblju Satcena ima i širi praktični značaj jer je Satcen, kako je sam potvrdio na raspravi, nakon donošenja pobijane presude privremeno prekinuo rad povjerenstva za žalbe. Utvrđenje Suda o tom konkretnom pitanju bi stoga ne samo odredilo budućnost tog tijela, nego neizravno i budućnost ostalih sličnih tijela uspostavljenih u okviru drugih agencija ili ureda Unije radi rješavanja sporova vezanih uz osoblje.

121. Opći je sud u pobijanoj presudi smatrao da se članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena, u dijelu u kojem predviđa da se na odluke povjerenstva za žalbe nije moguće žaliti, protivi članku 19. UEU-a i članku 256. UFEU-a. Opći je sud stoga zaključio da se Odlukom 2009/747 povrjeđuju Ugovori jer je njome uspostavljeno povjerenstvo za žalbe čija je nadležnost isključiva i postoji usporedno s nadležnosti Općeg suda, te je to povjerenstvo zadržano čak i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena stoga je proglašen neprimjenjivim na predmetni slučaj [59].

122. Takav zaključak smatram neopravdano širokim i nepotrebnim. Mislim da je članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena, kada ga se tumači u njegovu zakonodavnom i širem kontekstu, moguće i drukčije tumačiti, i to na način koji je u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a i člankom 47. Povelje, te istodobno poštuje posebne institucionalne odabire zakonodavca Unije, to jest Vijeća u predmetnom slučaju.

a) Članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena: upravna ili sudska žalba?

123. Članak 28. stavak 1. Pravilnika o osoblju Satcena, u relevantnom dijelu, omogućuje svakoj osobi na koju se taj pravilnik primjenjuje da „zahtjev[a] da direktor donese odluku koja je se tiče o pitanjima iz [Pravilnika o osoblju Satcena]". Protiv svake takve (izričite ili prešutne) odluke direktora može se, u skladu s člankom 28. stavcima 2. do 4. Pravilnika o osoblju Satcena, podnijeti upravna žalba i tražiti postupak posredovanja (pri čemu je potonji samo fakultativan). Članak 28. stavak 5. Pravilnika o osoblju Satcena predviđa da „[a]ko su iscrpljene mogućnosti u prvom pokušaju (*interna upravna žalba*), članovi osoblja imaju slobodu *tražiti rješenje* pred povjerenstvom za žalbe [Satcena]" [60].

124. Stoga, ako ga se promatra u cjelini, čini se da se članak 28. Pravilnika o osoblju Satcena odnosi samo na upravne žalbe, uključujući one koje se razmatraju pred povjerenstvom za žalbe. Naime, potonji se postupak naziva postupkom *rješavanja spora*, kako u članku 28. stavku 5. Pravilnika o osoblju Satcena, tako i u Prilogu X. (Povjerenstvo za žalbe) tom pravilniku [61]. U članku 28. Pravilnika o osoblju SatCena, a ni u jednoj drugoj odredbi tog pravilnika, ne spominje se *sudski* nadzor Satcenovih odluka donesenih o pitanjima obuhvaćenima tim pravilnikom.

59 Vidjeti točke 152. do 160. pobijane presude.

60 Moje isticanje

61 Vidjeti osobito članak 1. Priloga X.

125. Sporni šesti stavak članka 28. nalazi se u tom kontekstu. Ključni uvodni tekst te odredbe predviđa da su „[o]dluke povjerenstva za žalbe obvezujuće […] za obje strane. Na odluke povjerenstva nije se moguće žaliti. Povjerenstvo može: […]”.

126. Ako ga se promatra u njegovu unutarnjem kontekstu, navod da se „[n]a odluke povjerenstva nije […] moguće žaliti” moglo bi se, s jedne strane, tumačiti na način da je zakonodavac Unije želio isključiti sve *pravne lijekove pred sudom*, želeći tako doista onemogućiti svaki pristup Sudu Europske unije. Međutim, u tom bi se slučaju moglo tvrditi da treba brisati samo drugu rečenicu članka 28. stavka 6. Pravilnika o osoblju Satcena, a ne članak 28. stavak 6. u cijelosti. S druge strane, istu bi se rečenicu moglo tumačiti na način da sugerira da nakon odluke povjerenstva za žalbe nisu mogući daljnji *upravni pravni lijekovi* unutar sustava Pravilnika o osoblju Satcena a da pritom ništa ne govori o mogućem pravnom lijeku pred sudom.

127. U ovoj fazi nije naročito korisno provoditi komparativnu jezičnu analizu, odnosno raspravljati o tome imaju li razne (jednako vjerodostojne) jezične verzije potpuno isto značenje ili neke od njih možda više upućuju na upravni pravni lijek, a neke na pravni lijek pred sudom. Kao obično, analiza raznih jezičnih verzija pravilnika služi naglašavanju njihove semantičke raznolikosti [62].

128. Umjesto toga bih istaknuo da se u nekoliko drugih tekstova, uključujući odredbe primarnog prava, koriste drukčiji izrazi za pravni lijek pred sudom. Među njima je najvažniji članak 47. Povelje, prema kojem „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek *pred sudom*” [63].

129. Stoga, kada se članak 28. Pravilnika o osoblju Satcena promatra u cijelosti te s obzirom na članak 47. Povelje i članak 263. peti stavak UFEU-a (ili nasuprot tim odredbama), nipošto nije očito da se njegovim stavkom 6. želi isključiti sve pravne lijekove pred *sudom* protiv odluka Satcenova povjerenstva za žalbe. Suprotno tomu, smatram da tu odredbu treba tumačiti na način da se odnosi na sve daljnje upravne pravne lijekove.

b) Širi kontekst: „tolerantna” ili „netolerantna” nadležnost?

130. Sud Europske unije ima svojstvenu, povjerenu nadležnost za tumačenje akata prava Unije, osim ako je njegova nadležnost izričito isključena na temelju odredbi Ugovora. To je polazna točka.

131. Istovremeno, zakonodavac Unije ima diskrecijsku ovlast za osmišljavanje sustava rješavanja sporova koji smatra prikladnim za pojedine agencije, urede ili tijela Unije, pod uvjetom da taj sustav ne zadire u ovlasti Suda Europske unije i nadležnost koja mu je povjerena.

132. Postoji proporcionalan, tolerantan način usklađenja tih dviju potreba. Iako treba prihvatiti tu široku diskrecijsku ovlast i prihvatiti nekoliko mogućih institucionalnih uređenja, svejedno se primjenjuje zlatno pravilo: prilikom osmišljavanja sustava sekundarnog prava, zakonodavac Unije mora jamčiti, u određenoj fazi postupka, mogućnost da se predmet koji se odnosi na konačnu odluku o pitanjima u vezi s osobljem uputi neovisnom sudu. Ako se odluka odnosi na izvršavanje javne ovlasti tijela Unije u okviru zakonodavnog sustava Unije, taj sud je u konačnici Sud Europske unije.

62 Za sličnu analizu u pogledu jednako dvosmislenog članka 32. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8. i ispravak SL 2018., L 284, str. 38.), vidjeti moje mišljenje u predmetu El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, t. 28. do 33.).

63 Moje isticanje

133. Na općenitijoj razini, dvojna obveza neovisne pravne zaštite pojedinaca i ujednačenog tumačenja prava Unije vrijedi ne samo za države članice koje na nacionalnoj razini provode pravo Unije [64], nego i za institucije Unije koje dogovaraju i osmišljavaju mehanizme vanjskog rješavanja sporova koji mogu uključivati neke elemente tumačenja prava Unije [65]. Stoga se ista logika mora, *a fortiori*, primijeniti na sve Unijine unutarnje mehanizme rješavanja sporova, osobito u slučaju gdje se pitanja u vezi s osobljem razmatraju unutar raznih tijela i agencija Unije na temelju posebnih pravilnika o osoblju, to jest izvan okvira Općeg pravilnika o osoblju.

134. U tom bih se kontekstu složio s Općim sudom da rasprava o tome ispunjava li Satcenovo povjerenstvo za žalbe uvjete nepristranog i neovisnog suda nije naročito značajna za potrebe predmetnog spora [66], ali zbog drukčijeg razloga: čak i kad bi povjerenstvo za žalbe ispunjavalo te zahtjeve te time potencijalno i obvezu djelotvorne pravne zaštite, pitanje neujednačenosti tumačenja prava Unije i dalje bi postojalo. Ponovno naglašavam, ako takvo razmatranje ograničava institucionalne odabire u državama članicama, te čak i u drugim sustavima međunarodnog prava kojima je Unija stranka ili to namjerava postati, to nužno, *a fortiori*, vrijedi za Unijine unutarnje sustave.

135. Međutim, iz toga nužno ne proizlazi da se pristup sudovima Unije mora *odmah* omogućiti te da agencija ili tijelo Unije ne smije imati vlastiti unutarnji mehanizam rješavanja sporova, čak ni ako je napola sudske prirode, koji treba prvi iskoristiti, što može biti i obvezujuće. U interesu dobrog sudovanja, u situacijama poput predmetne, može biti to da se spor prvo pokrene pred tijelom koje, iako je osnovano u okviru agencije ili je s njome povezano, mora neovisno razmotriti predmet u kontekstu kvazisudskog postupka. Svjež i neutralan par očiju će ne samo bolje pomoći strankama u pronalasku miroljubivog rješenja, nego će možda pomoći i u tome da se pojasne aspekti spora o kojima će u konačnici možda morati odlučiti sudovi Unije. Postojanje sustava unutarnjih pravnih sredstava koji prethodi sudskom postupku, ali ga u konačnici ne onemogućuje, može strankama ponuditi brz, praktičan i jeftiniji način rješavanja sporova. Usto, on može doprinijeti izbjegavanju nepotrebnog parničenja pred Sudom Europske unije.

136. Međutim, kako je već navedeno, Satcen u predmetnom postupku ne navodi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena. U svakom slučaju, ta pogreška ne može rezultirati ukidanjem pobijane presude jer ne dovodi u pitanje *meritorna utvrđenja* iz te presude koja se odnose na sporne odluke: odluku o pokretanju stegovnog postupka, odluku o privremenom udaljavanju s radnog mjesta i odluku o udaljavanju s radnog mjesta.

137. Točno je da je Opći sud naveo da je poništio odluku povjerenstva za žalbe isključivo zato što je, s obzirom na to da je članak 28. stavak 6. Pravilnika o osoblju Satcena smatrao nevaljanim, za tu odluku utvrdio da nema pravne osnove [67]. Međutim, sporne su odluke (uvelike) potvrđene odlukom povjerenstva za žalbe [68]. Odluka povjerenstva za žalbe nije imala utjecaj na pravni položaj druge stranke u žalbenom postupku koji bi bio različit od onog koji proizlazi iz spornih odluka [69]. Razlozi zbog kojih je Opći sud poništio potonje stoga bi bili valjani i dovoljni i za poništenje prvonavedene odluke.

64 Vidjeti presudu od 13. prosinca 2017., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, t. 41.).

65 U tom smislu, vidjeti mišljenje 1/09 (Sporazum o osnivanju jedinstvenog sustava patentnih sporova) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 66., 68. i 80.); mišljenje 2/13 (pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 174. do 176. i 246.); i mišljenje 1/17 (Sveobuhvatni gospodarski i trgovinski sporazum između Unije i Kanade (CETA)) od 30. travnja 2019. (EU:C:2019:341, t. 111.).

66 Točka 110. pobijane presude

67 Točka 161. pobijane presude

68 Osobito vidjeti točke 38., 45. i 46. pobijane presude.

69 Vidjeti u tom smislu vidjeti presudu od 21. veljače 2018., LL/Parlament (C-326/16 P, EU:C:2018:83, t. 38. i 39.).

B. Treći žalbeni razlog

1. Argumenti stranaka

138. Satcen svojim trećim žalbenim razlogom navodi da je Opći sud u svojoj ocjeni zakonitosti odluke o udaljavanju s radnog mjesta dva puta iskrivio činjenice.

139. Kao prvo, Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da je isti istražitelj koji je pripremio upitnik već tijekom istrage provedene u siječnju i veljači 2013. saslušao osobe koje su ispunile upitnik. Usto, tijekom upravne istrage održani su pojedinačni sastanci s 24 člana osoblja. Budući da nije uzeo te činjenice u obzir, Opći je sud pogrešno zaključio da je uporaba upitnika bila očito neprikladan način utvrđivanja činjenica i ocjene ponašanja druge stranke u žalbenom postupku u usporedbi s pojedinačnim razgovorima, koji bi bili prikladniji.

140. Kao drugo, Satcen tvrdi da je Opći sud iskrivio činjenice smatrajući da se odluka temeljila isključivo na optužbama kojima su se navodile opće kategorije ponašanja a da se pritom nije dokazao nikakav konkretan događaj ili ponašanje koji bi se mogli smatrati „uznemiravanjem”. Izvješću o istrazi zapravo su bili priloženi dodatni dokumenti, uključujući pisane iskaze članova osoblja, dopise i zdravstvene potvrde. Međutim, Opći sud nije uzeo te dokumente u obzir.

141. Druga stranka u žalbenom postupku u svojem odgovoru tvrdi da takozvani razgovori na koje Satcen upućuje nisu spomenuti u postupku pred Općim sudom te da stoga čine nove činjenice, koje nisu dopuštene u ovoj fazi postupka. Usto, Satcen nije pružio nikakve informacije o sadržaju tih razgovora. U svakom slučaju, druga stranka u žalbenom postupku tvrdi da postojanje ranijih razgovora ne može opovrgnuti zaključke Općeg suda u pogledu neprimjerenosti istrage i pristranosti.

2. Analiza

142. Najprije se mora istaknuti da su, u žalbenom postupku, prigovori koji se odnose na činjenična utvrđenja i ocjenu tih činjenica dopušteni ako žalitelj tvrdi da je Opći sud utvrdio činjenice za koje iz dokumenata u spisu proizlazi da su u bitnome pogrešne ili da je iskrivio dokaze koji su mu predočeni. Osobito, iskrivljavanje dokaza postoji ako se radi o očito pogrešnoj ocjeni postojećih dokaza, bez potrebe za razmatranjem novih dokaza [70].

143. To u ovom predmetu nije slučaj.

144. Kao prvo, ističem da se zaključci u izvješću temelje *samo* na odgovorima na upitnik, iako se iz cjelokupnog izvješća može zaključiti da su članovi osoblja kojima je poslan upitnik ujedno bili prethodno saslušani. S obzirom na to, nije relevantna činjenica da su članovi osoblja koji su ispunili upitnik ranije saslušani tijekom općeg ispitivanja o međuljudskim odnosima.

145. Nadalje, Opći sud nije prigovorio uporabi upitnika samoj po sebi. Opći je sud u točkama 200. do 207. pobijane presude pojasnio, poprilično detaljno, zašto je upitnik koji je upotrijebljen u istrazi bio, s obzirom na okolnosti slučaja, neprikladan za utvrđivanje je li uznemiravanje koje je drugoj stranci u žalbenom postupku stavljeno na teret stvarno postojalo.

70 Vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2007., Industrias Químicas del Vallés/Komisija (C-326/05 P, EU:C:2007:443, t. 57. i 60. i navedenu sudsku praksu).

146. Kao drugo, suprotno Satcenovim tvrdnjama, izvješću o istrazi koje je podneseno Općem sudu nisu priloženi nikakvi dodatni dokumenti ni pisani iskazi članova osoblja. Stoga se Općem sudu ne može prigovoriti da nije uzeo u obzir „sve dokumente" koje je istražitelj navodno upotrijebio kako bi došao do svojih zaključaka. Naime, u spisu predmeta nisam mogao pronaći nijedan sličan dokument. Jedini primjer pisanog iskaza koji sadržava konkretne i precizne činjenične elemente nalazi se u odgovorima na općenito sročena pitanja na rubu upitnika s višestrukim izborom odgovora. Međutim, Opći sud te je odgovore uzeo u obzir, kako jasno proizlazi iz točke 203. pobijane presude.

147. Stoga se ne čini da se u pobijanoj presudi propustilo uzeti u obzir određene dokaze ili da je došlo do iskrivljavanja dokaza i činjenica koji su uzeti u obzir.

C. Četvrti žalbeni razlog

1. Argumenti stranaka

148. Satcen svojim četvrtim žalbenim razlogom tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja članaka 1. i 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju Satcena i pojma „pravâ obrane" iz članka 41. Povelje.

149. Kao prvo, Satcen navodi da se pravo osobe, koja je predmet istrage zbog uznemiravanja, na očitovanje o istraženim činjenicama, prije završetka upravne istrage, može ograničiti radi zaštite interesa uključenih trećih strana. U svakom slučaju, razni prethodni razgovori, osobito oni održani u okviru godišnje ocjene, u kojima se druga stranka u žalbenom postupku mogla očitovati, moraju se smatrati dovoljnim jamstvom prava na saslušanje.

150. Kao drugo, Satcen tvrdi da iz Pravilnika o osoblju Satcena, kao ni iz sudske prakse, ne proizlazi da između poziva na saslušanje prije pokretanja stegovnog postupka i održavanja tog saslušanja mora proteći određeno minimalno razdoblje. U svakom slučaju, vremenski okvir mora se ocijeniti s obzirom na načelo proporcionalnosti, a osobito uzimajući u obzir ozbiljne činjenice za koje se druga stranka u žalbenom postupku tereti i hitnost situacije. Nadalje, odluka o pokretanju stegovnog postupka nije akt koji nepovoljno utječe na interese druge stranke u žalbenom postupku, nego je tek pripremni akt.

151. Kao treće, Satcen navodi da je direktor Satcena, prilikom izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti, zakonito odlučio da prava i interesi onih koji su podnijeli pritužbe o uznemiravanju imaju prednost pred pravom druge stranke u žalbenom postupku na pristup dokumentima prije donošenja odluke o pokretanju stegovnog postupka. Naime, s obzirom na malu veličinu agencije i činjenicu da je 8 od 13-ero ljudi koji su bili pod nadzorom druge stranke u žalbenom postupku podnijelo pritužbu, postojala je velika opasnost od odmazde, čak i nakon završetka istrage.

152. Druga stranka u žalbenom postupku brani obrazloženja iz pobijane presude. Ona osobito tvrdi da argument u pogledu postojanja opasnosti od odmazde nije istaknut pred Općim sudom te da stoga nije dopušten. U svakom slučaju, ona smatra da Satcen nije objasnio zašto bi postojala ikakva opasnost od odmazde, čak i nakon njezina privremenog udaljavanja s radnog mjesta i kada više nije imala pristup Satcenovim prostorijama.

2. Analiza

153. Smatram da i četvrti žalbeni razlog treba odbiti.

154. Osobito, Opći je sud u točki 221. pobijane presude pravilno naveo da uprava u kontekstu istrage poput one predmet koje je bila druga stranka u žalbenom postupku mora pomiriti dva prava: s jedne strane, pravo osobe koja je predmet istrage da ostvari svoja prava obrane i, s druge strane, pravo podnositelja pritužbi da se njihove pritužbe pravilno i povjerljivo ispitaju [71].

155. Opći je sud potom provjeravao je li Satcen pravilno pomirio suprotstavljene interese druge stranke u žalbenom postupku i podnositelja pritužbi. S obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, Opći je sud zaključio da Satcen to nije učinio. Uzimajući u obzir relevantne odredbe Pravilnika o osoblju Satcena [72], Opći je sud u točki 222. pobijane presude utvrdio da pravilno provođenje te istrage nije moglo biti ugroženo otkrivanjem iskaza svjedoka drugoj stranci u žalbenom postupku. Opći je sud u točki 223. pobijane presude također istaknuo da je Satcen, kako bi zaštitio obvezu uprave da očuva povjerljivost, uz istodobno poštovanje prava obrane druge stranke u žalbenom postupku, mogao potonjoj dopustiti pristup anonimiziranoj verziji iskaza svjedoka.

156. Čini mi se da su utvrđenja Općeg suda o tom pitanju pravilna. Nije mi očito, protivno Satcenovim tvrdnjama, da je drugoj stranci u žalbenom postupku bilo potpuno nemoguće pružiti pristup anonimiziranoj verziji iskaza svjedoka, čak i djelomično prikrivenoj [73] ili u sažetom obliku [74]. Razumijem da je Satcen, s obzirom na svoju malu veličinu, morao oprezno razmotriti opasnost od odmazde koja je mogla nastati da je druga stranka u žalbenom postupku saznala tko je podnio pritužbe. Međutim, ta se opasnost mogla smanjiti opreznom anonimizacijom i prikrivanjem. Ograničen ili djelomičan pristup iskazima svjedoka, osim ako ih se ne prikrije do te mjere da postanu potpuno besmisleni, zasigurno je bolji od potpunog odbijanja pristupa.

157. U svakom slučaju i što je možda još važnije, opasnost od odmazde zasigurno više nije postojala od trenutka kada je druga stranka u žalbenom postupku privremeno udaljena sa svojih dužnosti. Međutim, ona čak ni nakon tog trenutka nije dobila pristup iskazima svjedoka (uključujući njihovu anonimiziranu ili prukrivenu verziju).

158. S obzirom na navedeno, smatram da Opći sud nije primijenio pogrešne pravne kriterije kada je provjeravao je li Satcen uspio postići pravilnu ravnotežu između prava obrane druge stranke u žalbenom postupku i prava na povjerljivost članova osoblja koji su sudjelovali u istrazi. Također, smatram da Opći sud prilikom ocjenjivanja okolnosti predmeta nije iskrivio činjenice ili dokaze.

159. Nadalje, smatram da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 216. pobijane presude utvrdio da je „rok kraći od 48 sati koji je dan drugoj stranci u žalbenom postupku da podnese svoja očitovanja na izvješće [o istrazi]" bio nerazuman. Točno je da nijedna odredba Pravilnika o osoblju Satcena ne predviđa konkretan rok u tom pogledu. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako trajanje postupka nije predviđeno odredbom prava Unije, „razumnost" vremena koje je instituciji trebalo za donošenje mjere treba ocijeniti s obzirom na sve relevantne okolnosti te osobito s obzirom na važnost predmeta za dotičnu osobu, složenost predmeta i ponašanje stranaka postupka [75].

71 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. travnja 2019., OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, t. 52.).

72 Osobito članak 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju Satcena, koji predviđa da direktor Satcena svaku osobu koja je predmet istrage obavješćuje o svim dokazima u spisima nakon završetka te istrage, a prije donošenja odluke o pokretanju stegovnog postupka.

73 U tom pogledu vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu HF/Parlament (C-570/18 P, EU:C:2020:44, t. 71. i 72.).

74 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. travnja 2019., OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, t. 59.).

75 Vidjeti, među ostalim, presudu od 28. veljače 2013., Preispitivanje predmeta Arango Jaramillo i dr./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

160. S obzirom na prethodno navedeno, čini mi se da ocjena razumnosti vremenskog okvira u konkretnom predmetu ne može biti predmet žalbe, osim u slučajevima iskrivljavanja činjenica ili dokaza u žalbi. U svakom slučaju, uzimajući u obzir izrazito ozbiljne činjenice koje se drugoj stranci u žalbenom postupku stavljaju na teret i trajanje istrage u trenutku kada je od druge stranke u žalbenom postupku zatraženo da se očituje o izvješću o istrazi, utvrđenje Općeg suda u pogledu roka odobrenog drugoj stranci stranci u žalbenom postupku ne smatram nimalo nerazumnim.

V. Troškovi

161. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbene postupke primjenjuje na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

162. Druga stranka u žalbenom postupku podnijela je zahtjev za snošenje troškova. Budući da Satcen, prema mojem mišljenju, nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova postupka.

163. Vijeću treba naložiti snošenje vlastitih troškova.

VI. Zaključak

164. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

– odbije žalbu;

– naloži Satelitskom centru Europske unije (Satcen) snošenje troškova;

– naloži Vijeću snošenje vlastitih troškova.