



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 25. veljače 2014.¹

Spojeni predmeti C-129/13 i C-130/13

**Kamino International Logistics BV (C-129/13),
Datema Hellman Worldwide Logistics BV (C-130/13)
protiv
Staatssecretaris van Financiën**

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemska))

„Naplata carinskog duga – Pravo na obranu – Načelo poštovanja prava na obranu – Izravni učinak“

I – Uvod

1. Spojeni predmeti podneseni Sudu odnose se na pravo na obranu i, određenije, pravo na saslušanje u okviru upravnog postupka.

2. Svojim odlukama od 22. veljače 2013., kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i koje je Sud zaprimio 18. ožujka 2013., Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemska) prije svega pita Sud o izravnoj primjenjivosti načela poštovanja prava na obranu. U slučaju potvrdnog odgovora, on se pita smatra li se kršenjem prava na saslušanje ako je dotična fizička ili pravna osoba mogla iznijeti svoje stajalište tek povodom upravnog spora, to jest nakon donošenja prvotne odluke. Naposljetku, pita Sud o pravnim posljedicama eventualne povrede načela poštovanja prava na obranu i okolnostima koje mogu utjecati na te posljedice.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima

3. Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), pod naslovom „Pravo na dobru upravu“, u svojim stavcima 1. i 2. propisuje:

„1. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.

¹ — Izvorni jezik: francuski

2. Ovo pravo uključuje:

- (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;

[...]

4. Članak 51. Povelje, pod naslovom „Područje primjene“, u svom stavku 1. propisuje:

„Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, i na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati primjenu Povelje u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije, koje su joj dodijeljene u Ugovorima“.

2. Uredba (EEZ) br. 2913/92

5. Članci 220. i 221. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice² (u daljnjem tekstu: CZZ), dio su poglavlja 3. odjeljka 1. pod naslovom „Knjiženje carinskog duga i obavještanje dužnika o iznosu carine“.

6. Članak 220. stavak 1. CZZ-a navodi:

„Kada iznos carine proizašao iz carinskog duga nije uknjižen u skladu s člancima 218. i 219. ili je uknjižen u nižem iznosu od onoga koji se potražuje, iznos carine koji se treba naplatiti ili koji preostaje za naplatu knjiži se u roku od dva dana od dana kad to carinska tijela utvrde i budu u mogućnosti izračunati iznos koji se zakonski potražuje te utvrditi dužnika (naknadno knjiženje). Taj rok može se produljiti u skladu s člankom 219.“ [neslužbeni prijevod]

7. Članak 221. CZZ-a navodi:

„1. Nakon što se iznos carine uknjiži, dužnika se obavješćuje o iznosu carine u skladu s propisanim postupcima.

[...]

3. Priopćenje se dužniku ne može dostaviti nakon isteka roka od tri godine od dana nastanka carinskog duga. Rok prestaje teći ulaganjem pravnog lijeka u skladu s člankom 243. za sve vrijeme trajanja tog postupka.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

8. Članci 243. do 245. CZZ-a dio su Glave VIII. pod naslovom „Žalbe“.

9. Članak 243. CZZ-a propisuje kako slijedi:

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

2 — SL L 302, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.), Uredba kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. (SL L 311, str. 17.).

Svaka osoba koja se obratila carinskim tijelima radi odluke u vezi s primjenom carinskog zakonodavstva i nije zaprimila odluku o tom zahtjevu u roku iz članka 6. stavka 2. također se ima pravo koristiti pravom na žalbu.

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

2. Pravo na žalbu može se ostvariti:

- (a) na početku, pri carinskim tijelima određenima u tu svrhu od država članica;
- (b) naknadno, pri nezavisnome tijelu koje može biti sudsko tijelo ili odgovarajuće specijalizirano tijelo prema važećim odredbama države članice.“ [neslužbeni prijevod]

10. Članak 244. CZZ-a propisuje:

„Podnošenje žalbe ne odgađa provedbu osporavane odluke.

Međutim, carinska tijela odgađaju provedbu osporavane odluke u cijelosti ili djelomično ako imaju valjanog razloga vjerovati da je osporavana odluka neusklađena s carinskim zakonodavstvom ili da postoji opasnost da bi osobi na koju se ona odnosi mogla biti nanesena nepopravljiva šteta.

U slučajevima kada je učinak osporavane odluke obračunavanje uvoznih ili izvoznih carina, odgađanje provedbe te odluke podložno je postojanju ili polaganju osiguranja. Međutim, to se jamstvo ne treba zahtijevati u slučaju u kojemu bi zbog položaja u kojemu se nalazi dužnik to vjerojatno uzrokovalo ozbiljne gospodarske ili socijalne poteškoće.“ [neslužbeni prijevod]

11. Članak 245. CZZ-a propisuje:

„Odredbe za provedbu žalbenog postupka utvrđuju države članice.“ [neslužbeni prijevod]

B – *Nizozemsko pravo*

12. Prema članku 4:8 stavku 1. Općeg zakona o upravnom pravu (Algemene wet bestuursrecht, u daljnjem tekstu: Awb), prije donošenja odluke koja vjerojatno ide na štetu stranci koja nije tražila njezino donošenje uprava omogućuje stranci iznošenje njezinog gledišta ako se, s jedne strane, navedena odluka temelji na elementima činjeničnog stanja i na interesima koji se tiču konkretne stranke i ako, s druge strane, te elemente nije priopćila sama stranka.

13. Članak 4:12 stavak 1. Awb-a glasi kako slijedi:

„Upravno tijelo može odstupiti od primjene odredaba članaka 4:7 i 4:8 kada donosi odluku kojom se utvrđuje novčana obveza ili pravo ako je:

- a) protiv navedene odluke moguće uložiti prigovor ili pokrenuti upravni spor, i
- b) u cijelosti moguće ukloniti negativne posljedice odluke nakon podnošenja prigovora ili pokretanja upravnog spora.“

14. Članak 6:22 Awb-a glasi kako slijedi:

„Tijelo koje odlučuje o prigovoru ili upravnoj tužbi može održati na snazi odluku protiv koje je uložen prigovor odnosno protiv koje je pokrenut upravni spor unatoč povredi pisanog ili nepisanog pravnog pravila ili općeg načela prava ako je moguće zaključiti da se navedenom povredom pravila ili načela nije nanijela šteta strankama.“

15. Članak 7:2 Awb-a glasi kako slijedi:

„1. Prije odlučivanja o prigovoru upravno tijelo daje stranci mogućnost izjašnjenja.

2. Upravno tijelo o tome u svakom slučaju izvještava podnositelja prigovora, kao i sve stranke koje su se izjasnile tijekom postupka donošenja odluke.“

16. Nakon toga protiv odluka uprave moguće je podnijeti tužbu sudu s mogućnošću žalbe i kasacijske žalbe.

III – Činjenice, glavni postupak i prethodna pitanja

A – Činjenice na kojima se temelje zahtjevi za prethodnu odluku

17. U svakom od postupaka u glavnom predmetu koji su u tijeku pred nacionalnim sudom carinski je zastupnik, to jest Kamino International Logistics BV, u predmetu C-129/13, i Datema Hellmann Worldwide Logistics BV, u predmetu C-130/13 (u daljnjem tekstu: zahvaćene osobe), podnio po nalogu istog poduzetnika u 2002. i 2003. deklaracije radi puštanja određene robe u slobodan promet, opisane kao „vrtne sjenice/šatori za proslave i bočne stranice“. Zahvaćene osobe prijavile su tu robu pod tarifnim brojem 6 601 10 00 („vrtni suncobrani ili slični predmeti“) Kombinirane nomenklature (u daljnjem tekstu: KN). Carinsko tijelo naplatilo je carinu po stopi od 4,7% predviđenu za taj tarifni broj.

18. Nakon toga nizozemska carinska uprava provela je kod nalogodavca zahvaćenih osoba kontrolu radi provjere točnosti tarifnog razvrstavanja. Nakon kontrole nadležno nizozemsko tijelo, to jest porezni inspektor zaključio je da je navedeno razvrstavanje netočno te da je dotičnu robu trebalo razvrstati pod tarifnim brojem 6 306 99 00 KN-a („šatori i proizvodi za kampiranje“) na koji se primjenjuje viša stopa (12,2%).

19. Vodeći računa o razlici između stopa primjenjivih na gore navedene tarifne brojeve, porezni inspektor je odlukom od 2. travnja 2005. pristupio naplati dodatne carine (u oba slučaja iznos od približno 10.000 eura). U tu je svrhu svaka zahvaćena strana primila nalog za plaćanje (u daljnjem tekstu: NZP) utemeljen na članku 220. CZZ-a.

20. Zahvaćene osobe nisu imale mogućnost istaknuti svoje argumente prije donošenja NZP-a.

B – Tijek upravnog i sudskog postupka

21. Zahvaćene osobe uložile su protiv NZP-a prigovor poreznom inspektoru koji im je dao mogućnost da iznesu svoje stajalište, ali je njihove prigovore odbio kao neosnovane.

22. Tužbe koje su zahvaćene osobe podnijele protiv te odluke poreznog inspektora Rechtbank te Haarlem odbio je kao neosnovane. Gerechtshof te Amsterdam je povodom žalbe potvrdio presudu Rechtbank te Haarlem u dijelu u kojem su zahvaćene osobe obvezane da podmire svoje obveze na temelju NZP-a.

23. Zahvaćene osobe zatim su pokrenule kasacijski postupak na Hoge Raad der Nederlanden. Prethodna pitanja postavljena su u okviru tog postupka.

24. U svojim odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje Hoge Raad der Nederlanden je smatrao da je Gerechtshof te Amsterdam povodom žalbe zaključio da je porezni inspektor povrijedio načelo poštovanja prava na obranu kada zahvaćenim osobama prije donošenja NZP-a nije pružio priliku da se izjasne o točkama koje opravdavaju naknadnu naplatu carine.

25. Ističe međutim da ni CZZ niti mjerodavno nacionalno pravo ne sadrže postupovne odredbe koje bi obvezivale carinska tijela da, prije nego što pošalju obavijest o carinskom dugu u skladu s člankom 221. stavkom 1. CZZ-a, carinskom dužniku pruže mogućnost da iznese svoje stajalište u vezi s točkama na kojima se temelji naknadna naplata.

26. Polazeći od toga, Hoge Raad der Nederlanden se prije svega pita može li nacionalni sud izravno primijeniti načelo poštovanja prava na obranu. Zatim, ako bi odgovor na ovo pitanje trebao biti potvrđan, taj sud želi znati je li točno da je, kao što je zaključio Gerechtshof te Amsterdam, načelo poštovanja prava na obranu (i konkretno, pravo na saslušanje koje je njegov dio) povrijeđeno, ako zahvaćene osobe nisu mogle iznijeti svoje argumente prije prve odluke poreznog inspektora, ali su mogle braniti svoje stajalište u postupku povodom prigovora i tužbe. Naposljetku, Hoge Raad der Nederlanden pita Sud o pravnim posljedicama povrede načela prava na obranu i mora li se ono utvrditi u skladu s nacionalnim pravom ili na temelju prava Unije. Određenije, i u slučaju da se pravne posljedice utvrđuju na temelju prava Unije, Hoge Raad der Nederlanden želi znati je li u slučaju povrede načela poštovanja prava na obranu nacionalni sudac dužan poništiti osporavanu odluku ili može prilikom svoje ocjene voditi računa o činjenici da bi bez predmetne povrede odluka bila istovjetna.

C – Prethodna pitanja

27. U tim je okolnostima Hoge Raad der Nederlanden odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja, sastavljena na istovjetan način u svakom od spojenih predmeta:

- „1. Može li nacionalni sudac izravno primijeniti europskopravno načelo poštovanja prava na obranu od strane uprave?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na [prvo pitanje]:
 - a) Treba li europskopravno načelo poštovanja prava na obranu od strane uprave tumačiti na način da se to načelo krši ako uprava ne sasluša adresata namjeravane odluke prije nego što usvoji za njega nepovoljnu mjeru, ali mu ipak da priliku da bude saslušan u kasnijem dijelu upravnog postupka (povodom prigovora) koji prethodi pokretanju postupka pred nacionalnim sucem?
 - b) Moraju li pravne posljedice povrede europskopravnog načela poštovanja prava na obranu od strane uprave biti utvrđene nacionalnim pravom?
3. U slučaju niječnog odgovora na [drugo pitanje], pod točkom (b), koje okolnosti može nacionalni sudac uzeti u obzir kada je riječ o utvrđivanju pravnih posljedica i može li osobito uzeti u obzir vjerojatnost da bi postupak bez povrede europskopravnog načela poštovanja prava na obranu imao drukčiji ishod?“

IV – Postupak pred Sudom

28. Zahtjevi za prethodnu odluku podneseni su Sudu 18. ožujka 2013. Odlukom od 24. travnja 2013. predsjednik Suda je naložio spajanje predmeta.

29. Zahvaćene osobe, nizozemska, belgijska, grčka i španjolska vlada, kao i Europska komisija, podnijele su pisana očitovanja. Rasprava je održana 15. siječnja 2014. na kojoj su zahvaćene osobe, nizozemska, belgijska i grčka vlada, kao i Komisija iznijele svoja usmena očitovanja.

V – Pravna analiza

A – Prvo prethodno pitanje

30. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati može li nacionalni sudac izravno primijeniti načelo poštovanja prava na obranu.

31. Sigurno je da „prava na obranu, koja uključuju pravo na saslušanje [...], spadaju u temeljna prava koja čine sastavni dio pravnog poretka Unije i potvrđena su u Povelji“³.

32. Nadalje, na temelju tog načela Sud je u predmetu u vezi s postupkom naknadnog povrata iznosa uvozne carine pojasnio da se „adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese mora [...] omogućiti da učinkovito iznesu svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku“⁴. Drugim riječima, „pravo na saslušanje jamči svakoj osobi priliku da korisno i djelotvorno iznese svoja stajališta tijekom upravnog postupka i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno djelovati na njezine interese“⁵.

33. Osim toga, „pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati“ sada je člankom 41. stavkom 2. Povelje izričito uključeno u pravo na dobru upravu.

34. U ovom se slučaju ne može osporiti da kad je riječ o postupku u vezi s naknadnom naplatom carine i time o provedbi prava Unije, države članice trebaju poštovati članak 41. Povelje, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje.

35. Što se tiče uloge nacionalnog suca, Sud je već imao priliku pojasniti u gore navedenoj presudi Sopropé kako je on dužan „provjeriti odgovara li rok [za prikupljanje očitovanja zahvaćenih osoba], koji uprava tako dodjeljuje u pojedinačnim slučajevima, posebnoj situaciji konkretne osobe ili poduzetnika i je li im taj rok omogućio da ostvare pravo na obranu uz poštovanje načela djelotvornosti“⁶.

3 — Presuda od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, t. 32.). Vidjeti također u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, t. 99.).

4 — Presuda od 18. prosinca 2008., Sopropé (C-349/07, Zb., str. I-10369., t. 37.).

5 — Presuda od 22. studenoga 2012., M. (C-277/11, t. 87. i navedena sudska praksa).

6 — Gore navedena presuda Sopropé (t. 44.).

36. Slijedom toga, čini mi se da iz prethodnih razmatranja proizlazi ne samo to da su nacionalna upravna tijela dužna poštovati prava na obranu kada provode pravo Unije, već i da se zahvaćene osobe moraju moći izravno pozvati na poštovanje tih prava pred nacionalnim sudovima, i to kako bi se izbjeglo da ta prava ostanu mrtvo slovo na papiru ili čista formalnost⁷.

B – *Drugo prethodno pitanje, točka (a)*

37. Drugo prethodno pitanje podijeljeno je na dva potpitanja.

38. Drugim pitanjem, u točki (a), želi se znati je li pravo obrane adresata odluke povrijeđeno ako on nije saslušan prije donošenja odluke (u konkretnom slučaju NZP-a), iako će moći iznijeti svoje stajalište u kasnijem stadiju upravnog prigovora. Drugo pitanje, u točki (b), odnosi se na pravne posljedice povrede načela poštovanja prava obrane. Ovo potpitanje odnosi se na istu tematiku kao i treće pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev. Stoga ću ih kasnije ispitati zajedno, a ovdje ću svoj prikaz ograničiti na drugo pitanje, točku (a).

39. Međutim, prije tog ispitivanja htio bih dotaknuti jedno pitanje uvelike raspravljeno tijekom rasprave i spomenuto od strane suca koji je uputio zahtjev, to jest predstavlja li postupak, počevši od NZP-a do odluke o prigovoru podnesenom na temelju Awb-a, jedinstveni postupak (u kojem bi slučaju prava na obranu adresata odluke, koja je po definiciji jedinstvena, nužno bila poštovana) ili on, nasuprot tome, obuhvaća dva stadija i dvije odluke, pri čemu se druga donosi samo u slučaju prigovora protiv prve (u kojem se slučaju postavlja pitanje poštovanja prava na obranu jer je adresat odluka bio saslušan tek nakon početne odluke i svojeg prigovora).

40. Čak i ako se upravni postupak cijelo vrijeme odvija pred istim upravnim tijelom (iako je zastupnik nizozemske vlade naveo tijekom usmene rasprave da se to tijelo može obratiti drugoj instanci, ali koja je pod njezinom nadležnošću i nadzorom), jasno naginjem drugoj opciji.

41. Naime, sastavljanje i slanje NZP-a predstavljaju jednu odluku s vlastitim pravnim učincima koji u konkretnom slučaju obvezuju adresate na plaćanje dodatne carine. Međutim, ovi učinci su konačni ako adresat, koji u ovom stadiju nije bio saslušan, ne podnese prigovor. Nadležno upravno tijelo morat će tek u okviru eventualnog prigovora saslušati zahvaćenu osobu, pristupiti punom preispitivanju spisa i donijeti novu odluku ili potvrditi doneseni NZP.

42. K tome, iz ispitivanja mjerodavnog prava Unije i mjerodavnog nacionalnog prava proizlazi da prigovor nema automatski odgađajući učinak, jer se i dalje zahtijeva plaćanje potraživane carine. To što se može zahtijevati odgoda (i što sukladno očitovanju predstavnika nizozemske vlade tijekom rasprave naputak ministarstva nalaže njezinu dodjelu, osim u slučaju prijave) ni u čemu ne mijenja činjenicu da NZP predstavlja odluku sa samostalnim pravnim učincima.

43. Stoga ću na temelju ove pretpostavke izložiti sljedeća razmatranja.

1. Cilj prava na saslušanje

44. Za odgovor na pitanje koje je postavio Hoge Raad der Nederlanden potrebno je najprije podsjetiti na cilj postavljen načelom poštovanja prava na obranu, a konkretnije pravom na saslušanje.

⁷ — To je također bilo moje stajalište koje sam iznio u predmetu koji je doveo do gore navedene presude G. i R. i koje se odnosilo na Direktivu 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.). Vidjeti t. 52. mojeg stajališta u tom predmetu.

45. Prema mišljenju Suda, „[p]ravilo po kojem se adresatu nepovoljne odluke mora omogućiti iznošenje primjedbi *prije* donošenja odluke ima za cilj da nadležno tijelo vlasti bude stavljeno u situaciju u kojoj može učinkovito razmotriti sve odlučne elemente. Kako bi se osigurala djelotvorna zaštita zahvaćene osobe ili poduzetnika, to pravilo ima za cilj da navedeni subjekti mogu ispraviti pogrešku ili istaknuti određene elemente u vezi sa svojom osobnom situacijom koji opravdavaju donošenje odnosno nedonošenje odluke ili utječu na njezin sadržaj“⁸.

46. Drugim riječima, „[p]ravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da korisno i djelotvorno iznese svoja stajališta tijekom upravnog postupka i *prije* donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno djelovati na njezine interese“⁹.

47. Sud je već objasnio doseg prava na saslušanje povodom predmeta Gerlach¹⁰, u vezi s postupkom provoza u Uniji. Prema mišljenju Suda, iz uredbe primjenjive u vrijeme odvijanja činjenica¹¹ proizlazi da država članica u kojoj se nalazi ured odlaska može pristupiti naplati uvoznih carina samo ako je prethodno ukazala glavnom obvezniku na to da raspolaže rokom od tri mjeseca za dostavu zatraženih dokaza i samo ako ti dokazi nisu podneseni u navedenom roku. Sud je ocijenio da se u tim okolnostima navedeni rok ne može dodijeliti po prvi put za vrijeme postupka po prigovoru podnesenom protiv odluke nadležnog tijela o pristupanju naplati uvoznih carina¹². Naime, Sud je opisao pravo glavnog dužnika kao ono koje se sastoji od „korisnog iznošenja svojeg stajališta oko pravilnosti postupka provoza, *prije* donošenja odluke o naplati čiji je on adresat i koja značajno utječe na njegove interese“¹³.

48. Iz te sudske prakse proizlazi da se činjenicom da se adresatu odluke koja mu ide na štetu daju prava na obranu njegova stajališta *nakon* donošenja navedene odluke ne poštuju ni pravo na saslušanje ni prava na obranu.

49. Unatoč tomu, prema također ustaljenoj sudskoj praksi, „temeljna prava nisu apsolutne povlastice, već ih se može ograničiti, pod uvjetom da ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koji se žele postići predmetnom mjerom, kao i da u odnosu na postavljeni cilj ne predstavljaju neproporcionalan i neprihvatljiv zahvat kojim se krši sama bit zajamčenih prava“¹⁴. U istoj gore navedenoj presudi Dokter i dr. Sud je ponovno pojasnio da bi takvo ograničenje „moglo predstavljati neproporcionalan i neprihvatljiv zahvat kojim se krši sama bit prava na obranu samo ako bi se zahvaćenim osobama oduzela mogućnost da osporavaju navedene mjere u kasnijem postupku i korisno iznesu svoje stajalište u okviru tog postupka“¹⁵.

2. Ograničenje načela prava na saslušanje

50. Za odgovor na pitanje ispunjava li ograničenje prava na saslušanje stvoreno postupkom, koji je uvela Kraljevina Nizozemska, uvjetima sadržanima u gore navedenoj presudi Dokter i dr., valja voditi računa, s jedne strane, o obveznim uvjetima koje samo pravo Unije propisuje za naknadno knjiženje carine koja proizlazi iz carinskog duga i, s druge strane, o cjelokupnom upravnom postupku kako je on uređen nacionalnim propisima.

8 — Gore navedena presuda Sopropé (t. 49.). Moje isticanje.

9 — Gore navedena presuda M. (t. 87. i navedena praksa). Moje isticanje.

10 — Presuda od 8. ožujka 2007. (C-44/06, Zb., str. I-2071.).

11 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 222/77, od 13. prosinca 1976., o provozu u Zajednici (SL L 38, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 474/90 od 22. veljače 1990. (SL L 51, str. 1.) i Uredbom Komisije (EEZ) br. 1062/87 od 27. ožujka 1987., kojima se donose provedbene odredbe kao i mjere radi pojednostavljenja sustava provoza u Zajednici (SL L 107, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EEZ) br. 1429/90 od 29. svibnja 1990. (SL L 137, str. 21.).

12 — Gore navedena presuda Gerlach (t. 36.).

13 — *Ibidem* (t. 37.). Moje isticanje.

14 — Presuda od 15. lipnja 2006., Dokter i dr. (C-28/05, Zb., str. I-5431., t. 75.).

15 — *Ibidem* (t. 76.).

a) Rokovi propisani CZZ-om

51. Članak 220. stavak 1. CZZ-a propisuje da, kada iznos carine proizašao iz carinskog duga nije bio uknjižen u skladu s člancima 218. i 219. CZZ-a ili je bio uknjižen u nižem iznosu od onoga koji se potražuje, tada iznos carine ili iznos koji preostaje za naplatu treba uknjižiti *u roku od dva dana* od dana kad to carinska tijela utvrde i budu u mogućnosti izračunati iznos koji se zakonski potražuje te utvrditi dužnika (naknadno knjiženje). Članak 221. CZZ-a dodaje da se dužnika obavješćuje o iznosu carine *čim se iznos carine uknjiži*.

52. Takav prisilni rok od dva dana teško bi bilo uskladiti s obvezom saslušanja zahvaćene strane prije odluke o knjiženju iznosa carine za naplatu.

53. Spojivost tog roka s načelom poštovanja prava na obranu bila je uostalom već raspravljena u predmetu zbog povrede obveze protiv Talijanske Republike¹⁶. Iako je smatrao da se načelo poštovanja prava na obranu primjenjuje u postupku povodom naknadne naplate, Sud je taj zaključak ipak dopunio uvjetom da to načelo „ne može nasuprot tome dovesti do toga da se državi članici dopusti povreda obveze da u rokovima predviđenima propisima Unije utvrdi pravo [Unije] na vlastita sredstva“¹⁷.

54. U toj presudi Sud je dakle odlučio slijediti načelo koje sadrži uvjet. Iz te formulacije proizlazi da premda, dakako, valja poštovati načelo prava na saslušanje, to ne smije dovesti do povrede rokova koje su carinski propisi Unije odredili državama članicama.

55. Svjestan ograničenja prava na obranu uvedenog tim uvjetom, Sud ga ublažava pojašnjavajući da „pored toga treba podsjetiti na to da knjiženje i obavješćavanje o nepodmirenoj carini, kao i registracija vlastitih sredstava ne sprječavaju dužnika da na temelju članka 243. i sljedećih Carinskog zakonika osporava obvezu koja mu je pripisana, uz korištenje svih dostupnih argumenata“¹⁸.

56. Čini se da je i sam zakonodavac Unije svjestan poteškoće za države članice da prije uknjiženja iznosa carine za naplatu omoguće zahvaćenoj osobi da bude saslušana.

57. Naime, s jedne strane, članak 22. stavak 6. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (preinačenom)¹⁹ sada izričito propisuje da „[p]rije donošenja odluke koja bi štetno utjecala na podnositelja zahtjeva, carinska tijela o razlozima na kojima namjeravaju temeljiti svoju odluku obavješćuju podnositelja zahtjeva koji ima priliku izraziti svoje stajalište u propisanom roku koji teče od dana na koji on primi tu obavijest ili se smatra da ju je primio“. Uvodna izjava 27. te uredbe pojašnjava, među ostalim, da je ta obveza postala nužna zbog Povelje. S druge strane, sukladno članku 105. stavku 3. navedene uredbe, iznos dospjele uvozne ili izvozne carine uknjižit će se, kad se primjenjuju mjerodavne odredbe²⁰, u roku od 14 dana od dana kada su carinska tijela „u mogućnosti odrediti iznos dotične uvozne ili izvozne carine i donijeti odluku“²¹.

b) Karakteristike predmetnog nacionalnog upravnog postupka

58. U ovom je slučaju upravni postupak uređen Awb-om. Načelom predviđenim u članku 4:8 Awb-a želi se postići da upravna tijela, prije donošenja odluke, koja vjerojatno ide na štetu stranci koja nije tražila njezino donošenje, omogućuju stranci iznošenje stajališta u vezi s namjeravanom odlukom.

16 — Vidjeti presudu od 17. lipnja 2010., Komisija/Italija (C-423/08, Zb., str. I-5449.).

17 — *Ibidem* (t. 45.).

18 — *Ibidem* (t. 46.).

19 — SL L 269, str. 1. i ispravak u SL 2013, L 287, str. 90.

20 — U skladu s člankom 288. stavkom 2. Uredbe br. 952/2013, članci 22. i 105. primjenjuju se od 1. svibnja 2016.

21 — Dok članak 220. stavka 1. CZZ-a, koji se primjenjuje u ovom predmetu, predviđa samo rok od dva dana od dana kad to carinska tijela utvrde i budu u mogućnosti izračunati iznos koji se zakonski potražuje te utvrditi dužnika.

59. Prema članku 4:12 Awb-a ovo načelo se ipak ne primjenjuje u slučaju odluka financijske naravi ako je, s jedne strane, protiv takve odluke moguće uložiti prigovor i ako je, s druge strane, u cijelosti moguće ukloniti negativne posljedice nakon pokretanja upravnog spora.

60. Dojam je da su u ovom predmetu ta dva uvjeta ispunjena.

61. Naime, zahvaćene su osobe imale mogućnost zahtijevati od upravnog tijela koje je donijelo odluku da istu preispita (prije pokretanja upravnog spora pred sudom s mogućnošću žalbe i kasacijskog postupka).

62. Međutim, prema mišljenju nizozemske vlade, takvo upravno preispitivanje provodi se *ex nunc*, to jest na temelju zakonskih odredbi i mjerodavnih činjenica koje postoje u trenutku donošenja odluke o prigovoru. Na kraju postupka povodom prigovora mogu se dakle ukloniti sve negativne posljedice pobijane odluke.

63. Povrh toga, sukladno članku 7:2 Awb-a „[p]rije odlučivanja o prigovoru, upravno tijelo daje stranci mogućnost izjašnjenja“.

64. Međutim, napominjem da sukladno članku 244. stavku 1. CZZ-a podnošenje žalbe ne suspendira provedbu osporavane odluke. Točno je da stavak 2. navedenog članka ublažava to pravilo jer dopušta carinskim tijelima da u cijelosti ili u potpunosti odgode provedbu navedene odluke. Međutim, ta je odgoda moguća samo ako carinska tijela imaju valjan razlog za vjerovati da je osporavana odluka neusklađena s carinskim zakonodavstvom ili da postoji opasnost da bi osobi na koju se ona odnosi mogla biti nanesena nepopravljiva šteta. Nadalje, članak 244. stavak 3. CZZ-a zahtijeva u tom slučaju polaganje jamstva (osim u slučaju ozbiljnih gospodarskih ili socijalnih poteškoća po dužnika).

65. Prema mišljenju nizozemske vlade, eventualne negativne posljedice sporne odluke mogle bi se ipak naknadno ukloniti, ovisno o tome je li u slučaju prigovora plaćanje odnosno izvršenje odluke ipak moglo biti odgođeno do kraja postupka povodom prigovora (i upravnog spora) na temelju nacionalnih pravila.

66. Međutim, kao što sam već prije istaknuo, predstavnik nizozemske vlade je tijekom rasprave naveo da ta odgoda nije automatska, nego je adresat NZP-a mora zahtijevati u prigovoru. Nadalje, iz tog očitovanja također proizlazi da iako se odgoda u pravilu dopušta, to je dopuštenje predviđeno samo napatkom ministarstva.

67. Podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev (u kojem taj napatok nije spomenut), takva mi se norma, koja po definiciji može biti izmijenjena u svakom trenutku, ne čini dovoljno prikladnom da do eventualne izmjene NZP-a automatski odgodi njegove samostalne pravne učinke i, konkretno, obvezu plaćanja dodatne carine.

c) Zaključak o drugom pitanju, točki (a)

68. U ovom slučaju adresat NZP-a nije bio saslušan prije odluke koja mu ide na štetu, ali članak 7:2 Awb-a izričito predviđa da prije odlučivanja o prigovoru upravno tijelo pruži stranci mogućnost izjašnjenja.

69. Potreba razlikovanja prava zajamčena, s jedne strane, člankom 41. Povelje (upravni sporovi) i, s druge strane, člankom 47. Povelje (sudski sporovi) uzeta je u obzir i zato što je saslušanje stranke organizirano i u okviru upravnog postupka a ne samo tijekom upravnog spora.

70. Stoga ovdje nismo suočeni sa slučajem u kojem bi se, da se poslužim riječima iz gore navedene presude Doktor i dr., „osobama u pitanju oduzela mogućnost da osporavaju [sporne odluke] u kasnijem postupku i na koristan način iznesu svoje gledište u sklopu takvog postupka“²².

71. Međutim, ovi mi se elementi ne čine dovoljnima da bi mogli predstavljati opravdano ograničenje načela poštovanja prava na obranu, i to iz tri razloga.

72. Prije svega, ne vidim razloge na koje bi se moglo pozvati kao na cilj u općem interesu koji opravdava izostanak prethodnog saslušanja. Ne čini mi se da se sami zahtjevi u pogledu rokova koji proizlaze iz propisa Unije mogu priznati kao takvi razlozi.

73. Zatim, odluka donesena prije izjašnjavanja adresata može biti predmet nove upravne odluke samo na traženje adresata.

74. Naposljetku i povrh svega, taj postupak povodom prigovora nema automatski odgađajući učinak. Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da je to svojstvo od odlučujućeg značaja u ispitivanju mogućeg opravdanja za ograničenje prava na saslušanje prije nepovoljne odluke.

75. Sud je izričito odlučio u svojoj presudi *Texdata Software*²³ „da primjena početne sankcije od 700 eura bez prethodne obavijesti i bez mogućnosti saslušanja prije izricanja sankcije nije takve naravi da bi zadirala u bitan sadržaj konkretnog temeljnog prava *ako ulaganje obrazložene žalbe protiv odluke o izricanju penala neposredno stavlja izvan snage* tu odluku i pokreće redovni postupak u kojem se pravo na saslušanje može poštovati“ (moje isticanje).

76. U ovom slučaju, iako je ispunjen drugi uvjet (adresat je saslušan u okviru postupka povodom prigovora), to ne vrijedi i za prvi zahtjev (trenutna odgoda izvršenja štetnog akta u slučaju žalbe).

77. U tim uvjetima, smatram da nacionalno zakonodavstvo poput predmetnog u glavnom postupku ugrožava načelo poštovanja prava na obranu pojedinca, i konkretno prava na saslušanje.

78. Ako se Sud ne slaže s mojom analizom, neće biti potrebno odgovoriti na drugo pitanje točku (b), ni na treće pitanje, jer se ona odnose na pravne posljedice kršenja načela prava na obranu.

C – Drugo pitanje, točka (b), i treće pitanje

79. Drugim pitanjem, pod točkom (b), i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da pojašni, s jedne strane, utvrđuju li se nacionalnim pravom pravne posljedice povrede načela prava na obranu počinjene od strane uprave i, s druge strane, ako to nije slučaj, koje su to okolnosti koje nacionalni sud može uzeti u obzir u okviru svojeg ispitivanja. U svojem trećem pitanju sudac koji je uputio zahtjev izričito spominje uzimanje u obzir situacije u kojoj bi ishod postupka odlučivanja bio identičan u slučaju poštovanja povrijeđenog prava.

80. Na ova je pitanja u gore navedenoj presudi G. i R. jasno, točno i nedvosmisleno odgovoreno. Naime, Sud je presudio:

„35. Obveza poštovanja prava na obranu adresata odluka koje značajno utječu na njihove interese načelno se također nalaže administracijama država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava Unije. *Kada, kao u ovom slučaju, ni uvjeti pod kojima poštovanje prava na obranu [...] treba biti osigurano, ni posljedice nepoštovanja tih prava nisu utvrđene pravom Unije, ti uvjeti i te posljedice proizlaze iz nacionalnog prava pod uvjetom da su mjere usvojene u*

22 — Točka 76. te presude.

23 — Presuda od 26. rujna 2013. (C-418/11, t. 85.).

tu svrhu iste vrste kao i one na koje bi imali pravo pojedinci u usporedivom položaju u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) [...]

36. Međutim, iako države članice smiju dopustiti ostvarivanje prava na obranu tih državljana prema istim pravilima kojima su uređene unutarnje situacije, ta pravila moraju biti u skladu s pravom Unije i osobito ne smiju dovesti u pitanje korisni učinak Direktive 2008/115.

[...]

38. S obzirom na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, važno je istaknuti da prema pravu Unije povreda prava na obranu, osobito prava na saslušanje, uključuje poništenje odluke donesene nakon upravnog postupka u pitanju samo ako bi, u nedostatku te nepravilnosti, taj postupak mogao imati drukčiji ishod [...]“²⁴.

81. Pravilo nije novo. Ovo rješenje Sud je već potvrdio u predmetu *Distillers Company/Komisija*²⁵, u kojem je tužitelj smatrao, među ostalim, da nadležno tijelo nije bilo u mogućnosti uzeti u obzir sve argumente iznesene u prilog njegovoj žalbi tijekom usmenog postupka niti više dopuna njegovog odgovora na obavijest Komisije o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Međutim, u svojoj presudi Sud je smatrao da nije bilo „potrebno ispitati [te] postupovne nepravilnosti“ i da „bi bilo drukčije samo da je postojala mogućnost da te nepravilnosti u upravnom postupku dovedu do drukčijeg ishoda“²⁶.

82. Budući da se Sud u predmetu koji je doveo do gore navedene presude G. i R. držao tog rješenja, iako se radilo o mjeri koja je tako strogo ograničavala slobodu pojedinaca kao što je produljenje pritvora stranca koji čeka vraćanje u svoju zemlju sa šest na osamnaest mjeseci, ne vjerujem da može biti drukčije u okviru postupka u kojem je riječ o strogo financijskim pitanjima.

83. Usto napominjem da su u ovom spisu upravna odluka o prigovoru i presude prvostupanjskog i žalbenog suda potvrdile početnu odluku, i to nakon što su zahvaćene osobe mogle iznijeti svoje argumente.

84. Imajući u vidu ova razmatranja, predlažem Sudu da na drugo pitanje, pod točkom (b), odgovori tako da sudu koji je uputio zahtjev pojasni da su uvjeti pod kojima treba osigurati poštovanje prava na obranu i posljedice nepoštovanja tih prava obuhvaćeni nacionalnim pravom pod uvjetom da su mjere usvojene u tu svrhu iste vrste kao i one na koje bi imali pravo pojedinci u usporedivom položaju u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti).

85. Da ovo rješenje treba prenijeti na područje carina proizlazi iz članka 245. CZZ-a, koji izričito upućuje na nacionalno pravo pojašnjavajući da „[o]dredbe za provedbu žalbenog postupka utvrđuju države članice“.

86. Međutim, budući da puni učinak prava Unije mora biti zajamčen, pozivam pored toga Sud da na treće pitanje odgovori tako da sudu koji je uputio zahtjev ukaže na to da prema pravu Unije povreda prava na obranu, osobito prava na saslušanje, dovodi do poništenja odluke donesene na kraju predmetnog upravnog postupka samo ako bi u izostanku te povrede ishod postupka mogao biti drukčiji.

24 — Gore navedena presuda G. i R. Moje isticanje.

25 — Presuda od 10. srpnja 1980. (30/78, Zb., str. 2229.).

26 — *Ibidem* (t. 26.).

87. Ovo se rješenje nameće tim više u ovom slučaju što zahvaćene strane same priznaju da postupak povodom prigovora ne bi imao drukčiji ishod da su saslušane prije sporne odluke, s obzirom na to da ne osporavaju tarifno razvrstavanje carinske uprave. Kao što sam već prethodno istaknuo, upravna odluka o prigovoru i presude prvostupanjskog i žalbenog suda potvrdile su prvotnu odluku.

VI – Zaključak

88. S obzirom na iznesena razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Hoge Raad der Nederlanden odgovori na sljedeći način:

1. Pojedinci se pred nacionalnim sudovima mogu izravno pozivati na načelo poštovanja prava na obranu od strane uprave.
2. a) Nacionalni propisi poput onih u pitanju u glavnom postupku, koji ne dopuštaju adresatu odluke koja mu ide na štetu da ga uprava sasluša prije donošenja odluke, ali mu omogućavaju da ga se sasluša u kasnijem stadiju upravnog postupka a da pritom to pravno sredstvo ipak ne dovede do automatske odgode odluke koja mu ide na štetu, krše načelo poštovanja prava na obranu pojedinca i konkretno pravo na saslušanje.
2. b) Pretpostavke pod kojima se mora jamčiti poštovanje prava na obranu i posljedice povrede tog prava predmet su nacionalnog prava pod uvjetom da su mjere usvojene u tu svrhu iste vrste kao i one na koje bi imali pravo pojedinci u usporedivoj situaciji u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti).
3. Nacionalni sudac koji je dužan jamčiti puni učinak prava Unije može, prilikom procjene posljedica povrede prava na obranu, a posebice prava na saslušanje, uzeti u obzir okolnost da takva povreda izaziva poništenje odluke donesene na kraju konkretnog upravnog postupka samo ako bi navedeni postupak bez te nepravilnosti mogao imati drukčiji ishod.