



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

14. srpnja 2022.*

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Tijela, uredi i agencije Europske unije – Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA) – Nadležnost u području utvrđivanja sjedišta – Članak 341. UFEU-a – Područje primjene – Odluka koju su donijeli predstavnici vlada država članica na marginama sastanka Vijeća – Nadležnost Suda na temelju članka 263. UFEU-a – Donositelj i pravna priroda akta – Nepostojanje obvezujućih učinaka u pravnom poretku Unije”

U predmetu C-743/19,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 9. listopada 2019.,

Europski parlament, koji zastupaju I. Anagnostopoulou, C. Biz i L. Visaggio, u svojstvu agenata,
tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bauer, J. Bauerschmidt i E. Rebasti, u svojstvu agenata,
tuženik,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

Češka Republika, koju zastupaju L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,

Kraljevina Danska, koju zastupaju M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindegren i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata,

Irska, koju zastupaju M. Browne, G. Hodge, A. Joyce i J. Quaney, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Fennellyja, *BL*,

Helenska Republika, koju zastupaju K. Boskovits i E.-M. Mamouna, u svojstvu agenata,

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju S. Centeno Huerta i A. Gavela Llopis, u svojstvu agentica,

* Jezik postupka: talijanski

Francuska Republika, koju zastupaju A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc i T. Stehelin, u svojstvu agentica,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje zastupaju A. Germeaux, C. Schiltz i T. Uri, u svojstvu agenata,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman, J. M. Hoogveld i J. Langer, u svojstvu agenata,

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

Republika Slovačka, koju zastupaju E. V. Drugda i B. Ricziová, u svojstvu agentica,

Republika Finska, koju zastupa M. Pere, u svojstvu agentice,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen i J. Passer, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin i N. Wahl (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: R. Şereş, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. lipnja 2021.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. listopada 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europski parlament zahtijeva poništenje Odluke (EU) 2019/1199 donesene na temelju zajedničke [suglasnosti] između predstavnika vlada država članica od 13. lipnja 2019. o mjestu sjedišta Europskog nadzornog tijela za rad (SL 2019., L 189, str. 68., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

- 2 Predstavnici vlada država članica donijeli su 12. prosinca 1992., na temelju članka 216. UEEZ-a, članka 77. UEZUČ-a i članka 189. UEZAE-a, zajedničkom suglasnošću, odluku o mjestu sjedišta institucija te određenih ureda, agencija i službi Europskih zajednica (SL 1992., C 341, str. 1., u daljnjem tekstu: Odluka iz Edinburgha).

3 Člankom 1. Odluke iz Edinburgha utvrđena su sjedišta Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije, Europske komisije, Suda Europske unije, Gospodarskog i socijalnog odbora, Revizorskog suda i Europske investicijske banke.

4 U skladu s člankom 2. te odluke:

„Sjedište drugih ureda, agencija i službi koji su osnovani ili koji će se osnovati utvrdit će se zajedničkom suglasnošću predstavnika vlada država članica na sljedećem Europskom vijeću, uzimajući u obzir koristi koje navedene odredbe imaju za dotične države članice i dodjeljivanjem odgovarajuće prednosti državama članicama u kojima trenutno nisu sjedišta institucija Zajednice.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 341. UFEU-a propisuje se da „[s]jedište institucija Unije zajedničkom suglasnošću utvrđuju vlade država članica”.

6 U skladu s Protokolom br. 6 o mjestu sjedišta institucija te određenih tijela, ureda, agencija i službi Europske unije (u daljnjem tekstu: Protokol br. 6), koji je priložen UEU-u, UFEU-u i UEZAE-u:

„Predstavnici vlada država članica,

uzimajući u obzir članak 341. Ugovor[a] o funkcioniranju Europske unije i članak 189. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju,

podsjecajući na i potvrđujući Odluku od 8. travnja 1965., ali ne dovodeći u pitanje odluke o sjedištu budućih institucija, tijela, ureda, agencija i službi,

sporazumjele su se o sljedećim odredbama [...]:

Jedini članak

(a) Sjedište je Europskog parlamenta u Strasbourgu [...].

(b) Vijeće ima sjedište u Bruxellesu. [...]

(c) Komisija ima sjedište u Bruxellesu. [...]

(d) Sud Europske unije [...] ima sjedište u Luxembourg.

(e) Revizorski sud ima sjedište u Luxembourg.

(f) Gospodarski i socijalni odbor ima sjedište u Bruxellesu.

(g) Odbor regija ima sjedište u Bruxellesu.

(h) Europska investicijska banka ima sjedište u Luxembourg.

(i) Europska središnja banka ima sjedište u Frankfurtu.

(j) Europski policijski ured (Europol) ima sjedište u Haagu.”

Okolnosti spora

Uredba (EU) 2019/1149

- 7 Komisija je 13. ožujka 2018. donijela Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad (COM(2018) 131 *final*). Članak 4. tog prijedloga sadržavao je samo sljedeći tekst: „Sjedište Nadzornog tijela je u [x]”.
- 8 Nakon međuinstitucijskih pregovora koji su se odvijali u siječnju i veljači 2019., predstavnici Parlamenta i Vijeća utvrdili su da ne raspolažu elementima potrebnima za utvrđivanje sjedišta Europskog nadzornog tijela za rad (ELA) te su se dogovorili odgoditi taj odabir na kasniji datum. Tako je odlučeno, s jedne strane, da će biti uklonjen članak 4. prijedloga uredbe spomenute u prethodnoj točki i, s druge strane, da će se navesti razlozi tog stajališta u zajedničkoj izjavi, kojoj se pridružila Komisija, koja je trebala biti priložena uredbi kada bi ona bila donesena.
- 9 Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344 (SL 2019., L 186, str. 21.) donesena je 20. lipnja 2019. Navedena uredba, objavljena 11. srpnja 2019. u *Službenom listu Europske unije*, nije sadržavala ni jednu odredbu o utvrđivanju sjedišta ELA-e.
- 10 U skladu sa Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2019., L 188, str. 131.), donesenom istodobno s Uredbom 2019/1149 i objavljenom u *Službenom listu Europske unije* 12. srpnja 2019.:

„Europski parlament, Vijeće i Komisija napominju da postupak odabira lokacije sjedišta [ELA-e] u trenutku donošenja Uredbe o osnivanju [ELA-e] [...] još nije dovršen.

Podsjećajući na obvezu lojalne i transparentne suradnje te podsjećajući na Ugovore, tri institucije prepoznaju vrijednost razmjene informacija od početne faze postupka odabira sjedišta [ELA-e].

Tom ranom razmjenom informacija trima bi se institucijama povezanim postupcima olakšalo ostvarivanje prava iz Ugovora.

Europski parlament i Vijeće primaju na znanje namjeru Komisije da poduzme sve odgovarajuće korake kako bi se uredbom o osnivanju predvidjela odredba o lokaciji sjedišta [ELA-e] i kako bi se osiguralo da [ELA] djeluje autonomno u skladu s tom uredbom.”

Pobijana odluka

- 11 Na marginama sastanka Odbora stalnih predstavnika (Coreper) 13. ožujka 2019. predstavnici vlada država članica zajedničkom su suglasnošću odobrili postupak i kriterije za utvrđivanje sjedišta ELA-e.
- 12 Prihvaćenim pravilima o odabiru precizirano je da će se odluka o utvrđivanju sjedišta ELA-e temeljiti na istovrsnim kriterijima kao što su to oni iz zajedničkog pristupa iz Priloga Zajedničkoj izjavi Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 19. srpnja 2012. o decentraliziranim agencijama (u daljnjem tekstu: Zajednička izjava iz 2012.). Ti su se kriteriji odnosili, prvo, na zemljopisnu ravnotežu, drugo, datum na koji se dotična agencija može ustrojiti na lokaciji nakon stupanja na

snagu akta o njezinu osnivanju, treće, dostupnost lokacije, četvrto, postojanje primjerenih obrazovnih ustanova za djecu osoblja agencije i, peto, odgovarajući pristup tržištu rada, socijalnoj sigurnosti i zdravstvenoj zaštiti za djecu i supružnike.

- 13 Pravilima postupka odabira također je bilo predviđeno da se svaka ponuda za prihvrat takvog subjekta mora uputiti glavnom tajniku Vijeća, uz upućivanje preslike glavnom tajniku Komisije, te da se ona objavljuje na internetskoj stranici Vijeća; da Komisija provodi opće ispitivanje svih ponuda i precizira u kojoj mjeri svaka ponuda odgovara odabranim kriterijima; da glavni tajnik Vijeća zatim prosljeđuje tu procjenu državama članicama i objavljuje je te da se potom na marginama sastanka Corepera održava politička rasprava među predstavnicima vlada država članica. Tim istim pravilima precizirano je da se postupak glasovanja odvija naknadno na marginama sjednice Vijeća za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i potrošače (EPSCO) u Luksemburgu; da se sastoji od uzastopnih krugova glasovanja, pri čemu se ne primjenjuje ždrijeb, sve dok jedna ponuda ne dobije većinu glasova i da se konačna odluka, kojom se uzima u obzir rezultat postupka glasovanja, donosi zajedničkom suglasnošću predstavnika vlada država članica na istoj sjednici.
- 14 Na temelju procjene koju je provela Komisija u pogledu četiriju dostavljenih ponuda (odnosno Sofija (Bugarska), Nikozija (Cipar), Riga (Latvija) i Bratislava (Slovačka)) predstavnici vlada država članica 5. lipnja 2019. razmijenili su mišljenja o tim ponudama na marginama sastanka Corepera.
- 15 Dana 13. lipnja 2019., na marginama sastanka Vijeća i nakon glasovanja o rangiranju četiriju država članica koje su predložile prihvatiti ELA-u, predstavnici vlada država članica donijeli su pobijanu odluku, koja je objavljena u *Službenom listu Europske unije* 15. srpnja 2019.
- 16 Članak 1. te odluke sadržavao je sljedeći tekst:
„Sjedište [ELA-e] je u Bratislavi.”

Zahtjevi stranaka

- 17 Parlament od Suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku i
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 18 Vijeće od Suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu ili odbije kao neosnovanu;
 - naloži Parlamentu snošenje troškova, i
 - ako prihvati tužbu, održi pravne učinke pobijane odluke tijekom razdoblja koje je potrebno za utvrđivanje novog sjedišta ELA-e.

Postupak pred Sudom

- 19 Rješenjem predsjednika Suda od 7. siječnja 2020. Republici Slovačkoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.
- 20 Odlukom predsjednika Suda od 3. veljače 2020. Helenskoj Republici, Kraljevini Španjolskoj i Kraljevini Nizozemskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.
- 21 Odlukom predsjednika Suda od 4. veljače 2020. Kraljevini Belgiji, Češkoj Republici, Kraljevini Danskoj, Irskoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg, Mađarskoj, Republici Poljskoj i Republici Finskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.
- 22 Europski parlament je 20. studenoga 2020. na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije zatražio da Sud zasjeda u velikom vijeću u ovom predmetu.

Nadležnost Suda

Argumentacija stranaka

- 23 Vijeće, koje podržavaju sve vlade država članica koje su intervenirale, tvrdi da je tužba Parlamenta očito nedopuštena.
- 24 Prije svega, Vijeće tvrdi da se pobijana odluka ne može pripisati njemu, nego državama članicama. Međutim, države članice, kao što je to potvrđeno sudskom praksom, nemaju pasivnu procesnu legitimaciju. Nadalje, ono tvrdi da je ta odluka donesena na temelju članka 341. UFEU-a, koji se ne primjenjuje samo na utvrđivanje sjedišta institucija Unije navedenih u članku 13. UEU-a, nego i na utvrđivanje sjedišta tijela, ureda i agencija Unije, tako da navedena odluka ne podliježe nadzoru Suda na temelju članka 263. UFEU-a. Naposljetku, Vijeće navodi da okolnost da su tu odluku donijele države članice nipošto ne znači da to onemogućuje učinkovit sudski nadzor. U svakom slučaju, Vijeće smatra da nužnost osiguranja takvog nadzora ne može dovesti do stvaranja pravnih sredstava koja nisu predviđena Ugovorima.
- 25 Parlament smatra da je dokazana poboynost pobijane odluke u smislu članka 263. UFEU-a i, prema tome, dopuštenost tužbe.
- 26 Prema mišljenju Parlamenta, ta je odluka očito pravno obvezujući akt Unije. On navodi da prije svega valja uputiti na formalni naziv „odluka”, kojim se na temelju članka 288. četvrtog stavka UFEU-a označava akt koji je u cijelosti obvezujući. Nadalje, navedena je odluka akt koji je donesen na temelju članka 341. UFEU-a, odnosno odredbe Ugovorâ kojom se predviđa donošenje obvezujućih akata i čiji je cilj odrediti mjesta gdje moraju biti smještena sjedišta agencija Unije. Naposljetku, ta je odluka objavljena u seriji L *Službenog lista Europske unije*, u kojoj se objavljuju samo normativni akti.
- 27 Što se tiče stvarnog donositelja pobijane odluke, Parlament smatra da je to bilo Vijeće, unatoč upućivanju u naslovu te odluke na „zajedničk[u] [suglasnost] između predstavnika vlada država članica”.

- 28 U prilog tom stajalištu Parlament ističe, kao prvo, da dokumenti koji se odnose na postupak odabira i nacrt na kojem se temelji pobijana odluka sadržavaju zaglavlje „Vijeće Europske unije”, što upućuje na zaključak da je ta institucija preuzela autorstvo. Kao drugo, postupak koji je prethodio donošenju te odluke temeljio se na upravnim strukturama Vijeća, kao i na njegovim pripremnim tijelima, osobito na Coreperu iz članka 240. stavka 1. UFEU-a. Kao treće, sudjelovanje rumunjskog ministra u postupku odlučivanja dokazuje da je predsjedništvo Vijeća iz članka 16. stavka 9. UEU-a u ovom slučaju postupalo u tom svojstvu. Kao četvrto, budući da se člankom 297. stavkom 2. prvim podstavkom UFEU-a predviđa da određene nezakonodavne akte mora potpisati predsjednik institucije koja ih je donijela, činjenica da je rumunjski ministar potpisao pobijanu odluku dokazuje da je potonji djelovao u okviru svojih dužnosti aktualnog predsjednika Vijeća.
- 29 U tom pogledu, Parlament podsjeća na to da prema sudskoj praksi nije dovoljno da se akt kvalificira kao odluka država članica kako bi se izbjegao nadzor zakonitosti od strane Suda. Također je potrebno provjeriti nije li akt o kojem je riječ, uzimajući u obzir sadržaj i sve okolnosti u kojima je donesen, u stvarnosti odluka Vijeća (presuda od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 14.). Međutim, to se utvrđenje ne može provesti bez razmatranja sadržaja akta i njegovih pravnih učinaka. To vrijedi tim više u ovom slučaju s obzirom na to da pobijana odluka zadire u ovlast koja je zakonodavcu Unije dodijeljena člancima 46. i 48. UFEU-a.
- 30 Podredno, čak i ako bi se smatralo da pobijana odluka potječe od država članica, a ne Vijeća, ova je tužba i nadalje dopuštena. Naime, i dalje je riječ o aktu Unije namijenjenom stvaranju pravnih učinaka prema trećim osobama u dvama područjima koja ulaze u nadležnost Unije, odnosno u području slobodnog kretanja radnika i koordinacije sustava socijalne sigurnosti država članica. Stoga je očito da utvrđivanje mjesta sjedišta ELA-e pobijanom odlukom izravno utječe na područje koje je zakonodavac Unije već uredio osnivanjem tog tijela i pridonosi stvaranju pravnog položaja koji se može isticati protiv trećih osoba.
- 31 Parlament naglašava da bi dovođenje u pitanje mogućnosti pobijanja pobijane odluke na temelju članka 263. UFEU-a dovelo do izuzimanja od svakog sudskog nadzora pravno obvezujućeg akta Unije donesenog na temelju odredbe Ugovorâ. Naime, Parlament smatra da ne postoji nijedno drugo pravno sredstvo na temelju kojeg bi se moglo provjeriti imaju li države članice doista nadležnost za utvrđivanje sjedišta ureda i agencija Unije, kao što je to ELA, na koju se pozivaju na temelju članka 341. UFEU-a, ili su one, kao što to tvrdi Parlament, primjenom članka 341. UFEU-a zadrle u ovlast koja je člancima 46. i 48. UFEU-a dodijeljena zakonodavcu Unije.
- 32 Parlament smatra da se Sud mora proglasiti nadležnim za provjeru poštovanja nadležnosti koje su Ugovorima dodijeljene institucijama u smislu članka 13. stavka 2. UEU-a iako akti država članica nisu među onima navedenima u članku 263. prvom stavku UFEU-a. Izuzimanje pobijane odluke od nadzora Suda zbog toga što se radi o aktu država članica dovelo bi do toga da mu se oduzima mogućnost provjere poštovanja ovlasti zakonodavca Unije i, ovisno o slučaju, okončanja povrede navedenih ovlasti poništenjem te odluke.
- 33 Takvo bi rješenje usto bilo proturječno načelima vladavine prava, prema kojima ni države članice ni institucije Unije nisu izuzete od nadzora usklađenosti njihovih akata s Ugovorima (presuda od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.). U tom pogledu Parlament smatra da su ta načela temelj opće nadležnosti koju se člankom 19. UEU-a dodjeljuje Sudu za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ (presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 70.).

- 34 Parlament u svojoj replici ističe da se sudska praksa na koju se poziva Vijeće odnosi na akte koje donose države članice izvan okvira određenog Ugovorima. Međutim, Parlament smatra da je pobijana odluka pravni akt Unije koji je donesen na temelju nadležnosti dodijeljene Ugovorima, odnosno one koja proizlazi iz članka 341. UFEU-a. Naime, glavno pravno pitanje postavljeno ovom tužbom odnosi se upravo na pitanje može li se ta nadležnost izvršavati radi utvrđivanja sjedišta ELA-e.

Ocjena Suda

- 35 Europska unija je unija utemeljena na vladavini prava u kojoj je UFEU-om uspostavljen cjelovit sustav pravnih sredstava i postupaka namijenjen povjeravanju nadzora zakonitosti akata institucija Unije Sudu Europske unije (vidjeti u tom smislu presude od 23. travnja 1986., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23., od 3. rujna 2008., *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 281. i od 3. lipnja 2021., *Mađarska/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Kad je riječ o tužbi za poništenje iz članka 263. UFEU-a, valja navesti da je ona dopuštena protiv svih odredbi koje donose institucije, tijela, uredi i agencije Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, kojima je cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presude od 31. ožujka 1971., *Komisija/Vijeće*, 22/70, EU:C:1971:32, t. 42. i od 3. lipnja 2021., *Mađarska/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Imajući u vidu navedeno, valja navesti to da je u okviru tužbe za poništenje iz članka 263. UFEU-a sud Unije nadležan samo za nadzor zakonitosti akata koji su pripisivi institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije. Iz toga proizlazi, među ostalim, da akti koje donesu predstavnici vlada država članica, koji ne djeluju u svojstvu članova Vijeća ili Europskog vijeća, nego predstavnika svoje vlade, i time kolektivno izvršavaju nadležnosti država članica, ne podliježu nadzoru zakonitosti koji provodi sud Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 1993., *Parlament/Vijeće i Komisija*, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 12. i rješenje od 16. lipnja 2021., *Sharpston/Vijeće i predstavnici vlada država članica*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, t. 46.).
- 38 Međutim, nije dovoljno da odluka koja je predmet tužbe bude formalno predstavljena kao odluka država članica kako bi taj akt bio isključen iz nadzora zakonitosti koji je uspostavljen člankom 263. UFEU-a. Također je nužno da navedeni akt ne predstavlja zapravo odluku Vijeća, s obzirom na sadržaj i sve okolnosti u kojima je donesen (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 1993., *Parlament/Vijeće i Komisija*, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 14.).
- 39 U ovom slučaju pobijanu odluku treba razmotriti s obzirom na pravni okvir koji se primjenjuje na utvrđivanje sjedišta tijela, ureda i agencija Unije. Međutim, u tom se pogledu stranke ne slažu u pogledu pitanja može li se valjano pozvati na članak 341. UFEU-a, u skladu s kojim sjedište „institucija [...] zajedničkom suglasnošću utvrđuju vlade država članica”, kao na osnovu za odluke koje se odnose na utvrđivanje sjedišta tih tijela, ureda i agencija.
- 40 Naime, s jedne strane, Vijeće i države članice, koje su intervenirale u potporu njegovu zahtjevu, ističu da taj članak treba široko tumačiti na način da su njime proširenjem obuhvaćena navedena tijela, uredi i agencije tako da nadležnost za utvrđivanje sjedišta takvog tijela, ureda ili agencije pripada samo predstavnicima vlada država članica koji odlučuju zajedničkom suglasnošću. Iz toga proizlazi da pobijana odluka, kao akt koji potječe od država članica, a ne Vijeća, nije predmet nadzora zakonitosti od strane Suda na temelju članka 263. UFEU-a.

- 41 S druge strane, Parlament smatra da odluka o utvrđivanju sjedišta agencije Unije nije obuhvaćena područjem primjene članka 341. UFEU-a, nego da ulazi u nadležnosti zakonodavca Unije. On iz toga zaključuje da je pobijana odluka nužno pripisiva Vijeću i da, slijedom toga, ne može izbjeći nadzor zakonitosti koji provodi Sud. U svakom slučaju, čak i ako bi se trebalo smatrati da se ta odluka može pripisati državama članicama, ovu bi tužbu trebalo proglasiti dopuštenom jer je usmjerena protiv „stvarnog donositelja” te odluke.
- 42 Stoga najprije valja odrediti moraju li odluku o utvrđivanju sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije donijeti države članice na temelju pravila iz članka 341. UFEU-a ili je mora donijeti zakonodavac Unije, na temelju materijalnopravne osnove koja se primjenjuje u području u kojem dotično tijelo, ured ili agencija trebaju postupati.

Nadležnost u području utvrđivanja mjesta sjedišta tijela, ureda i agencija Unije

- 43 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst i ciljeve koji se njome nastoje postići, nego i njezin kontekst. Povijest nastanka odredbe prava Unije može također sadržavati elemente koji su važni za njezino tumačenje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Stoga na temelju tih metoda tumačenja valja ispitati primjenjuje li se članak 341. UFEU-a na odluke o utvrđivanju sjedišta tijela, ureda i agencija Unije.
- 45 Kao prvo, što se tiče teksta članka 341. UFEU-a, on se odnosi samo na „institucij[e] Unije”. Nadalje, u skladu s člankom 13. stavkom 1. UEU-a, pojam „institucije” upućuje na točan popis subjekata koji ne uključuje tijela, urede, kao ni, među ostalim, agencije Unije.
- 46 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu članka 341. UFEU-a, najprije valja naglasiti, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 94. svojeg mišljenja, da je određen broj odredbi Ugovorâ izmijenjen Ugovorom iz Lisabona kako bi se u njih uključilo izričito upućivanje na „tijela, urede i agencije Unije”, što je dovelo do izričitog razlikovanja između, s jedne strane, institucija Unije izrijekom navedenih u članku 13. stavku 1. UEU-a i, s druge strane, tijela, ureda i agencija Unije. Stoga, iako se određene odredbe UFEU-a odnose samo na institucije Unije, drugim odredbama, kao što su to članci 15., 16., 123., 124., 127., 130., 228., 263., 265., 267., 282., 298. i 325., upućuje se, šire, na institucije, tijela, urede i agencije Unije. To je osobito slučaj, u pogledu nadležnosti Suda, s člancima 263., 265. i 267. UFEU-a.
- 47 Nadalje, valja utvrditi da tekst članka 341. UFEU-a, koji se odnosi samo na „institucije”, odgovara tekstu odredbi koje su prethodile tom članku, odnosno članku 216. UEEZ-a (koji je postao članak 216. UEZ-a, a zatim članak 289. UEZ-a).
- 48 Iako se u UEU-u, kao što to proizlazi iz točke 46. ove presude, jasno uočava razlika između, s jedne strane, institucija Unije i, s druge strane, njezinih tijela, ureda i agencija, okolnost koju je iznijelo Vijeće – da se „institucije” spominju u odredbama sedmog dijela UFEU-a, naslovljenog „Opće i završne odredbe”, u kojem se nalazi članak 341. UFEU-a – ne može se tumačiti na način da je to odraz namjere donositelja Ugovorâ da se pojmu „institucije” pridâ široko shvaćanje u smislu da su njime uz subjekte iz članka 13. stavka 1. UEU-a obuhvaćeni i tijela, uredi i agencije Unije koji su osnovani Ugovorima, ili na temelju njih, i čija je namjena doprinositi ostvarivanju ciljeva Unije. To vrijedi tim više što su UEU i UFEU jedinstvena ustavna osnova za Uniju na temelju

članka 1. trećeg stavka UFEU-a i članka 1. stavka 2. UFEU-a, tako da definicija pojma „institucije” iz članka 13. stavka 1. UFEU-a te razlikovanje između tih institucija, s jedne strane, i tijela, ureda i agencija Unije, s druge strane, moraju vrijediti transverzalno i ujednačeno u obama Ugovorima.

- 49 Odlučujuće ne može biti ni široko tumačenje Suda u pogledu pojma „institucije” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, u kojem se navodi da je „[u] pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija [...], u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti”.
- 50 Naime, iako je Sud presudio da pojam „institucije” u smislu potonje odredbe ne obuhvaća samo institucije Unije navedene u članku 13. stavku 1. UFEU-a, nego i sva druga tijela, urede i agencije Unije koji su osnovani Ugovorima, ili na temelju njih, i čija je namjena doprinositi ostvarivanju ciljeva Unije (presuda od 16. prosinca 2020., Vijeće i dr./K. Chrysostomides & Co. i dr., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, t. 80. navedena sudska praksa), on se za donošenje te sudske prakse izričito pozvao na okolnost, s jedne strane, da su tijela, uredi i agencije Unije koji su osnovani Ugovorima, ili na temelju njih, namijenjeni doprinositi ostvarivanju ciljeva Unije i, s druge strane, da bi bilo protivno namjeri donositelja Ugovora da Unija, kada postupa posredstvom tijela, ureda ili agencije, može izbjeći posljedice odredbi Ugovora kojima se uređuje njezina izvanugovorna odgovornost (vidjeti u tom smislu presudu od 2. prosinca 1992., SGEEM i Etroy/EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, t. 13. do 16.).
- 51 Dakle, široko tumačenje Suda u pogledu pojma „institucije”, u svrhu primjene članka 340. drugog stavka UFEU-a odgovara potrebi, koja je opravdana zajedničkim općim načelima prava država članica koja su izričito navedena u toj odredbi, da se izbjegne mogućnost da se Unija izuzme od primjene sustava izvanugovorne odgovornosti iz članka 268. UFEU-a, u vezi s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, i od sudske nadzora Suda koji iz toga proizlazi, kada djeluje posredstvom tijela, ureda ili agencija Unije koje su zasebne od institucija navedenih u članku 13. stavku 1. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 2. prosinca 1992., SGEEM i Etroy/EIB, C-370/89, EU:C:1992:482, t. 14. i 16.). Navedeno je tim više tako s obzirom na to da, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 100. svojeg mišljenja, pojam „službenik” iz članka 340. drugog stavka UFEU-a s funkcionalnog gledišta obuhvaća cjelokupno osoblje koje radi za Uniju, bilo u njezinim institucijama bilo u njezinim tijelima, uredima i agencijama.
- 52 Posljedično, ne može se djelotvorno pozivati na tumačenje pojma „institucije” u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, kojim se uređuje opseg izvanugovorne odgovornosti Unije, kako bi se po analogiji definiralo područje primjene članka 341. UFEU-a, koji se odnosi na opseg nadležnosti pridržanih državama članicama na temelju Ugovora.
- 53 Vijeće se ne može djelotvorno pozivati ni na pojam „institucij[e]” iz članka 342. UFEU-a, u skladu s kojim, „[n]e dovodeći u pitanje odredbe sadržane u Statutu Suda Europske unije, Vijeće uredbama, odlučujući jednoglasno, utvrđuje pravila kojima se uređuje uporaba jezika u institucijama Unije.” Naime, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 98. svojeg mišljenja, pojam „institucij[e]” u smislu potonjeg članka ne treba nužno tumačiti na način da uključuje tijela, urede i agencije Unije, s obzirom na to da se jezični režim tijela, ureda ili agencija Unije može razlikovati od pravila koja su na snazi u njezinim institucijama.
- 54 Što se tiče Protokola br. 6, valja navesti da, iako se njime, kao što to tvrdi Vijeće, ne utvrđuje samo sjedište institucija Unije nego i sjedište određenih tijela, ureda i agencija Unije, među kojima i Europol, te se upućuje na članak 341. UFEU-a, njime se ipak ne predviđa da države članice

moraju zajednički utvrditi sjedišta tijela, ureda i agencija Unije na temelju načela navedenog u tom članku. U tom pogledu valja primijetiti da ta tijela, uredi i agencije Unije imaju zajedničko obilježje da su ih osnovale države članice, pri čemu to nije slučaj s agencijom Unije kao što je to ELA, koju je na temelju osnivačkih Ugovorâ osnovao zakonodavac Unije. Stoga se iz tog protokola ne može zaključiti volja država članica da načelo navedeno u tom članku izravno ili analogijom primijene na utvrđivanje sjedišta svih tijela, ureda i agencija Unije.

- 55 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 112. svojeg mišljenja, donošenje posebnog protokola, naprotiv, svjedoči o činjenici da su države članice smatrale da se njihova kolektivna odluka u pogledu utvrđivanja sjedišta određenih tijela, ureda i agencija Unije, koji su taksativno navedeni, mora posebno unijeti u primarno pravo kako bi proizvela pravne učinke u pravu Unije.
- 56 Što se tiče izričitog upućivanja na članak 341. UFEU-a u Protokolu br. 6, to je objašnjeno činjenicom da se taj protokol prije svega odnosi na institucije navedene u članku 13. stavku 1. UEU-a.
- 57 Usto, kao što to proizlazi iz članka 2. Odluke iz Edinburgha, točno je da su predstavnici vlada država članica izrazili želju da zadrže ovlast donošenja odluka o sjedištima tijela, ureda i agencija Unije na isti način kao što su člankom 341. UFEU-a izričito i jasno ovlašteni za utvrđivanje sjedišta institucija Unije. Osim toga, prilikom međuvladine konferencije koja je dovela do donošenja Ugovora iz Amsterdama, tekst Odluke iz Edinburgha preuzet je kao protokol priložen UEU-u, UEZ-u, UEZUČ-u i UEZAE-u, koji je sada Protokol br. 6 priložen UEU-u, UFEU-u i UEZAE-u.
- 58 Međutim, s jedne strane, jedinim člankom tog potonjeg protokola utvrđuje se, na način koji je usporediv s tekстом članka 1. Odluke iz Edinburgha, samo sjedište institucija, tijela, ureda ili agencija Unije koje su osnovale države članice. S druge strane, iako je u presudi od 1. listopada 1997., Francuska/Parlament (C-345/95, EU:C:1997:450), na koju se upućivalo u drugim naknadnim presudama (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 2012., Francuska/Parlament, C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, t. 36. do 42. i od 2. listopada 2018., Francuska/Parlament (Izvršavanje proračunskih ovlasti), C-73/17, EU:C:2018:787, t. 33.), Sud priznao obvezujuću pravnu snagu toj odluci, njezin članak 2. ne može dovesti do prihvatanja tumačenja članka 341. UFEU-a koje bi bilo protivno njegovu jasnom tekstu.
- 59 Vijeće također ističe kao kontekstualni element raniju institucionalnu praksu koja se odnosi na utvrđivanje sjedišta tijela, ureda i agencija Unije i tvrdi da je ta praksa „institucionalno priznata” Zajedničkom izjavom iz 2012. i zajedničkim pristupom koji joj je priložen.
- 60 Međutim, iz informacija s kojima je Sud upoznat u okviru ovog predmeta proizlazi da je navedena praksa daleko od općenite naravi. Naime, postupke koji se vode radi utvrđivanja sjedišta tijela, ureda i agencija Unije provodile su ili same države članice ili su oni uključivali, u različitom opsegu i na različitim osnovama, institucije Unije u njihovu svojstvu sudionika, odnosno nesudionika, zakonodavnog postupka.
- 61 Pod pretpostavkom da je ipak moguće, kao što to tvrdi Vijeće, utvrditi raniju utvrđenu i dosljednu praksu, na temelju koje bi se sjedišta tijela, ureda i agencija Unije sustavno utvrđivala na temelju političkog odabira koji provode sami predstavnici vlada država članica, tumačenje članka 341. UFEU-a koje Vijeće zagovara na temelju te prakse ne može nikako biti „institucionalno priznato” Zajedničkom izjavom iz 2012. i zajedničkim pristupom koji joj je priložen. Naime, ta izjava, kao što

je to istaknuto u njezinu petom stavku, uopće nije pravno obvezujuća te, uostalom, ne sadržava nikakvo priznanje bilo kakvog zadržavanja nadležnosti država članica u pogledu utvrđivanja sjedišta tijela, ureda i agencija Unije.

- 62 U svakom slučaju, takva praksa, koja bi bila protivna pravilima UFEU-a i osobito članku 341. UFEU-a, proširujući, unatoč svojem jasnom tekstu, područje primjene tog članka na utvrđivanje sjedišta tijela, ureda i agencija Unije, ne može stvoriti presedan koji obvezuje institucije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2008., Parlament/Vijeće, C-133/06, EU:C:2008:257, t. 60. i navedenu sudsku praksu).
- 63 Kao treće i posljednje, kad je riječ o cilju članka 341. UFEU-a, valja navesti da se on sastoji od očuvanja ovlasti odlučivanja država članica prilikom utvrđivanja sjedišta samo institucija Unije. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 138. svojeg mišljenja, a suprotno stajalištu koje je Vijeće branilo na raspravi, posljedica tumačenja tog članka na način da se ne primjenjuje na tijela, urede i agencije Unije ne može biti to da mu se time oduzima njegov koristan učinak. Iako je točno da je sjedište institucija Unije već utvrđeno primarnim pravom, u ovom slučaju Protokolom br. 6, članak 341. UFEU-a ipak ostaje relevantan za svaku buduću odluku kojom se mijenja sjedište postojeće institucije ili kojom se utvrđuje sjedište nove institucije.
- 64 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da, za razliku od institucija Unije čije su osnivanje i djelovanje propisani samim Ugovorima zbog njihove ustavne važnosti, tijela, uredi i agencije Unije, kao što je to ELA, čiji je predmet djelovanja ostvarivanje ciljeva određene politike Unije, u pravilu nisu osnovani Ugovorima. U tim okolnostima, njihovo osnivanje, ako ne proizlazi iz primarnog prava, mora proizlaziti iz akta sekundarnog prava donesenog na temelju materijalnopравnih odredbi kojima se provodi politika Unije u kojoj dotično tijelo, ured ili agencija djeluju te u skladu s postupcima predviđenima tim odredbama.
- 65 U nedostatku drugih pojašnjenja u tom pogledu u Ugovorima, na zakonodavcu Unije je da u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnopравnim odredbama Ugovora utvrdi sjedište tijela, ureda ili agencije Unije koju je sam uspostavio aktom sekundarnog prava donesenim na temelju tih odredbi, poput nadležnosti koju ima na temelju navedenih odredbi za određivanje njihove nadležnosti, ustrojstva i načina djelovanja.
- 66 Odluka o utvrđivanju sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, stoga je, suprotno tvrdnjama Vijeća, nerazdvojna od odluke o njezinu osnivanju.
- 67 Točno je da utvrđivanje mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije može podrazumijevati uzimanje u obzir političkih razmatranja, kao što je to nužnost da se pri smještanju tijela, ureda ili agencija Unije osigura određena zemljopisna ravnoteža odnosno da se pruži prednost državama članicama u kojima još ne postoji sjedište tijela, ureda ili agencije Unije.
- 68 Međutim, politička priroda odluke o utvrđivanju sjedišta takvog tijela, ureda ili agencije Unije nije sama po sebi takva da bi opravdala to da ta odluka ne ulazi u nadležnost zakonodavca Unije, koji je, naime, redovno dužan provoditi politički odabir prilikom izvršavanja nadležnosti Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2016., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-113/14, EU:C:2016:635, t. 55.).
- 69 Osim toga, takva odluka mora prije svega omogućiti jamčenje ostvarenja zadaća povjerenih dotičnom tijelu, uredu ili agenciji Unije radi ostvarivanja ciljeva određene politike.

- 70 Ne može se prihvatiti ni teza prema kojoj vezivanje utvrđivanja sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije s materijalnopравnom osnovom na kojoj počiva njezino osnivanje može dovesti do toga da se, ovisno o relevantnoj pravnoj osnovi, to utvrđivanje podvrgne glasovanju kvalificiranom većinom u okviru Vijeća, a ne odluci donesenoj zajedničkom suglasnošću predstavnika vlada država članica, pri čemu navedeno utvrđivanje sjedišta postaje element kompromisa u okviru zakonodavne rasprave.
- 71 Naime, kao što se na to podsjeća u točki 68. ove presude, činjenica da odluka o utvrđivanju mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije može imati važnu političku dimenziju, s obzirom na to da se njome mora odgovoriti, među ostalim, na razmatranja koja se odnose na zemljopisnu ravnotežu, ne onemogućuje zakonodavcu Unije da tu odluku donese u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnopравnim odredbama Ugovorâ, pri čemu ta politička dimenzija u tom pogledu može biti element koji zakonodavac Unije može uzeti u obzir prilikom izvršavanja svoje ovlasti ocjene. Osim toga, budući da je na temelju zajedničke primjene odredaba članka 1. drugog stavka i članka 10. stavka 3. UFEU-a zakonodavni postupak Unije vođen načelom transparentnosti u odnosu na građane, važno je naglasiti da primjena tog postupka može ojačati demokratski temelj odluke o utvrđivanju mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, kao što je to ELA.
- 72 Usto i još važnije, okolnost da je odluka poput one o utvrđivanju mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije politički osjetljiva ne može dovesti do izmjene nadležnosti koje su Ugovorima dodijeljene institucijama Unije niti do izuzimanja izvršavanja tih nadležnosti od zakonodavnih postupaka predviđenih Ugovorima. Utvrđivanje dosega odredbe Ugovorâ kojom se uređuje materijalnopравna nadležnost Unije stoga ne može ovisiti o razmatranjima povezanim s politički osjetljivom prirodom predmetnog područja ili nastojanjem osiguranja učinkovitosti djelovanja.
- 73 Iz svih prethodnih razmatranja, a osobito iz teksta članka 341. UFEU-a, proizlazi da se tu odredbu ne može tumačiti na način kao da uređuje utvrđivanje mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, kao što je to ELA.
- 74 U tim okolnostima, nadležnost za odlučivanje o utvrđivanju mjesta sjedišta te agencije nemaju države članice, nego zakonodavac Unije, koji u tu svrhu mora postupati u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnopравnim odredbama Ugovorâ, u ovom slučaju člancima 46. i 48. UFEU-a, kojima se propisuje primjena redovnog zakonodavnog postupka.
- 75 S obzirom na taj zaključak valja odlučiti, kao drugo, o nadležnosti Suda za odlučivanje o ovoj tužbi.

Donositelj pobijane odluke i nadležnost Suda na temelju članka 263. UFEU-a

– Donositelj pobijane odluke

- 76 Kao prvo, valja provjeriti može li se smatrati da su pobijanu odluku, koja je donesena na marginama sastanka Vijeća na konferenciji predstavnika vlada država članica, donijeli ti predstavnici.
- 77 Što se tiče sadržaja pobijane odluke, valja navesti to da iz njezina teksta proizlazi da je ona akt šefova država odnosno vlada 27 država članica, koji je donesen na marginama sastanka Vijeća nakon međuvladinog postupka. To je potvrđeno izričitim upućivanjem, u naslovu te odluke i na početku njezine preambule, na „predstavnik[e] vlada država članica”.

- 78 U tom pogledu valja istaknuti da je pobijana odluka donesena izričito na temelju članka 341. UFEU-a, s obzirom na to da su donositelji te odluke smatrali da se spominjanje „institucija” u tom članku mora široko tumačiti, odnosno da se ne odnosi samo na točno navedene institucije iz članka 13. stavka 1. UEU-a, nego i na tijela, urede i agencije Unije.
- 79 Usto, valja utvrditi da su pripremni radovi za pobijanu odluku vođeni na sastancima predstavnika vlada država članica koji su se održali na marginama sastanaka Corepera 13. ožujka 2019. i 5. lipnja 2019.
- 80 Što se tiče okolnosti u kojima je donesena pobijana odluka, valja istaknuti da ni činjenica da se postupak odabira koji je proveden na međuvladinoj razini radi utvrđivanja mjesta sjedišta ELA-e odvijao u prostorijama Vijeća i uz pomoć službi Glavnog tajništva Vijeća, ni činjenica da je ponude podnesene u okviru tog postupka odabira ocjenjivala Komisija, kao ni okolnost da je pobijanu odluku potpisao predstavnik države članice, koja je primjenom članka 16. stavka 9. UEU-a predsjedavala Vijećem na dan donošenja te odluke, u konkretnom slučaju rumunjski ministar pravosuđa, nisu takve prirode da ospore zaključak prema kojem je navedena odluka pripisiva državama članicama, a ne Vijeću.
- 81 Naime, s jedne strane, donošenje akta u prostorijama institucije Unije ili uz njezinu pomoć samo po sebi ne daje Sudu nadležnost za ocjenu zakonitosti tog akta (vidjeti po analogiji presudu od 22. ožujka 1990., *Le Pen*, C-201/89, EU:C:1990:133, t. 11. i 16.). S druge strane, sudjelovanje institucija Unije u izradi odluke predstavnika vlada država članica, donesene na marginama sastanka Vijeća, ne može odrediti pravnu prirodu ni donositelja akta koji iz toga proizlazi.
- 82 Stoga se pobijana odluka ni svojim sadržajem ni okolnostima u kojima je donesena ne može smatrati aktom Vijeća. Naprotiv, ta odluka predstavlja akt koji su kolektivno i zajedničkom suglasnošću donijeli predstavnici vlada država članica.

– *Nadležnost Suda na temelju članka 263. UFEU-a*

- 83 Kao drugo, valja podsjetiti na to da je relevantan kriterij koji je Sud primijenio kako bi isključio nadležnost sudova Unije za odlučivanje o tužbi pred sudom protiv akata koje su donijeli predstavnici vlada država članica samo onaj koji se odnosi na njihova donositelja, neovisno o njihovim obvezujućim pravnim učincima (rješenje od 16. lipnja 2021., *Sharpston/Vijeće i predstavnici vlada država članica*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, t. 47.).
- 84 Argumentacija Parlamenta prema kojoj bi u ovom slučaju trebalo prihvatiti široko tumačenje donositelja akata na koje članak 263. UFEU-a upućuje, to jest, institucije, tijela, urede i agencije Unije, kako bi se smatralo da je pobijanu odluku donijela institucija, tijelo, ured ili agencija Unije u smislu tog članka, ili barem izjednačilo predmetnu tužbu s tužbom podnesenom protiv odluke Vijeća, ne može se stoga prihvatiti, a da se ne proturječi jasnom tekstu tog članka (vidjeti u tom smislu rješenje od 16. lipnja 2021., *Sharpston/Vijeće i predstavnici vlada država članica*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, t. 48.).
- 85 Takvim bi se tumačenjem također proturječilo volji donositelja Ugovorâ, koju odražava članak 263. UFEU-a čije je područje primjene ograničeno samo na akte prava Unije koje donesu institucije, tijela, uredi i agencije Unije, da iz nadzora sudova Unije izuzmu akte država članica.

- 86 Širiti pojam akata koji se mogu pobijati na temelju članka 263. UFEU-a na akte koje su države članice donijele, čak i zajedničkom suglasnošću, u konačnici bi dovelo do prihvatanja izravnog nadzora suda Unije nad aktima država članica i tako do zaobilaženja pravnih sredstava posebno predviđenih u slučaju povrede obveza koje imaju na temelju Ugovorâ.
- 87 Naime, ta pravna sredstva temelje se na uzimanju u obzir uloga institucija, tijela, ureda i agencija Unije, s jedne strane, i država članica, s druge strane, u pravnom poretku Unije. U tom pogledu valja podsjetiti na to da u skladu s načelom navedenim u članku 13. stavku 2. UFEU-a svaka institucija, poput Suda, djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima, i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima.
- 88 U ovom slučaju, iako se pobijana odluka analizira kao akt koji su donijele samo države članice i koji stoga ne podliježe nadzoru zakonitosti iz članka 263. UFEU-a, ona se ipak ne može izjednačiti s odlukom donesenom na temelju članka 341. UFEU-a s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz razmatranja u točkama 43. do 73. ove presude, taj članak treba tumačiti na način da se odnosi isključivo na utvrđivanje sjedišta institucija navedenih u članku 13. stavku 1. UFEU-a, a ne na utvrđivanje sjedišta, ureda i agencija Unije.
- 89 Doista, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 166. svojeg mišljenja, odluka koju su, poput pobijane odluke, donijele države članice u području u kojem se Ugovorima ne predviđa njihovo djelovanje lišena je svakog obvezujućeg pravnog učinka u pravu Unije. Okolnost da je jedna ili više institucija Unije imala određenu ulogu u okviru postupka koji je doveo do donošenja te odluke ne mijenja njezinu prirodu, koja nije obuhvaćena pravnim poretkom Unije (vidjeti po analogiji presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 54.).
- 90 U tom je kontekstu na zakonodavcu Unije da zbog razloga pravne sigurnosti i djelotvorne sudske zaštite donese u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnopравnim odredbama Ugovorâ, akt Unije kojim se potvrđuje ili, naprotiv, odstupa od političke odluke koju su donijele države članice, pri čemu valja pojasniti da samo taj akt zakonodavca Unije može proizvoditi obvezujuće pravne učinke u okviru prava Unije i da u kontekstu kao što je to onaj u ovom slučaju navedeni akt nužno mora prethoditi svakoj konkretnoj provedbenoj mjeri uspostavljanja sjedišta dotične agencije.
- 91 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da pobijana odluka nije akt Vijeća, nego akt političke prirode bez obvezujućih pravnih učinaka koji države članice donose zajednički, tako da ona ne može biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.
- 92 Stoga ovu tužbu treba odbaciti jer je usmjerena protiv akta u pogledu kojeg Sud nije nadležan nadzirati zakonitost na temelju članka 263. UFEU-a.

Troškovi

- 93 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

- 94 U skladu s člankom 138. stavkom 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.
- 95 U ovom slučaju, koji je obilježen činjenicom da se okolnosti donošenja pobijane odluke razlikuju u praksi i različitim tumačenjima o pitanju nadležnosti odlučivanja u području utvrđivanja sjedišta tijela, ureda i agencija Unije, opravdano je odlučiti da će svaka od glavnih stranaka, odnosno Parlament i Vijeće, snositi vlastite troškove.
- 96 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog poslovnika, Kraljevina Belgija, Češka Republika, Kraljevina Danska, Irska, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Slovačka Republika i Republika Finska snosit će vlastite troškove.

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

1. Tužba se odbacuje.

2. Europski parlament i Vijeće Europske unije snose vlastite troškove.

3. Kraljevina Belgija, Češka Republika, Kraljevina Danska, Irska, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Mađarska, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Slovačka Republika i Republika Finska snose vlastite troškove.

Potpisi