



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

27. studenoga 2018.\*

„Institucionalno pravo – Europski parlament – Odluka kojom se određeni troškovi političke stranke proglašavaju neprihvatljivima za potrebe bespovratnih sredstava u financijskoj godini 2015. – Pravo na dobru upravu – Pravna sigurnost – Uredba (EZ) br. 2004/2003 – Zabrana neizravnog financiranja nacionalne političke stranke”

U predmetu T-829/16,

**Mouvement pour une Europe des nations et des libertés**, sa sjedištem u Parizu (Francuska), koji zastupa A. Varaut, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

**Europskog parlamenta**, koji zastupaju C. Burgos i S. Alves, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluke Europskog parlamenta od 12. rujna 2016. kojom se određeni troškovi proglašavaju neprihvatljivima za potrebe bespovratnih sredstava u financijskoj godini 2015.,

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: A. M. Collins (izvjestitelj), predsjednik, R. Barents i J. Passer, suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. lipnja 2018.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: francuski

## Presudu

### Okolnosti spora

- 1 Mouvement pour une Europe des nations et des libertés, tužitelj, 10. lipnja 2015. pokrenuo je kampanju o imigraciji u okviru Schengenskog sporazuma (u daljnjem tekstu: kampanja). Francuska verzija plakata za tu kampanju sadržavala je tužiteljev logotip kao i logotip plamena, popraćen nazivom „Front national”. Osim toga, verzija tog plakata na nizozemskom jeziku sadržavala je tužiteljev logotip kao i logotip Vlaams Belanga.
- 2 U svojem godišnjem revizorskom izvješću o financijskim izvještajima europskih političkih stranaka za 2015., koje je usvojeno 25. travnja 2016., neovisni revizorski ured naveo je da nije mogao pribaviti dostatne i objektivne dokaze da zaključi da su troškovi kampanje prihvatljivi, što može dovesti do smanjenja iznosa bespovratnih sredstava koje dodjeljuje Europski parlament.
- 3 Nakon zahtjeva Parlamenta od 10. lipnja 2016. tužitelj je Parlamentu dostavio presliku spornih plakata.
- 4 Dopisom od 22. srpnja 2016. Parlament je tužitelja obavijestio da postoji rizik da predmetni troškovi budu neprihvatljivi jer je riječ o neizravnom financiranju dviju nacionalnih političkih stranaka jer potonje nisu doprinijele financiranju kampanje. Prema njegovu mišljenju, takvo financiranje može biti suprotno članku 7. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 2004/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o propisima kojima se uređuju političke stranke na europskoj razini i pravilima o njihovom financiranju (SL 2003., L 297, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 149.). Stoga je tužitelja pozvao da prije 22. kolovoza 2016. dostavi svoja očitovanja o toj navodnoj nepravilnosti.
- 5 Tužitelj je 27. srpnja 2016. zatražio od Parlamenta određene dodatne informacije, osobito glede presedana u vezi s tom vrstom nepravilnosti.
- 6 Parlament je 10. kolovoza 2016. odgovorio tužitelju obavijestivši ga također o produljenju roka za dostavu njegovih očitovanja do 2. rujna 2016.
- 7 Tužitelj je poslao svoja očitovanja 2. rujna 2016.
- 8 Glavni je tajnik 5. rujna 2016. uputio poruku Predsjedništvu Parlamenta pozvavši ga da za financijsku godinu 2015. donese konačnu odluku o zaključenju financijskih izvještaja niza političkih stranaka na europskoj razini, među kojima je i tužitelj. U toj je poruci bilo navedeno da su konačna izvješća i svi drugi dokumenti o zaključenju financijskih izvještaja za tu financijsku godinu dostupni na zahtjev članovima Predsjedništva Parlamenta.
- 9 Službe Parlamenta 7. rujna 2016. dostavile su predsjedniku Parlamenta tužiteljeva očitovanja, pojasnivši da ona ne utječu na stajalište Parlamenta.
- 10 Na svojem sastanku 12. rujna 2016. Predsjedništvo Parlamenta ispitalo je konačno izvješće koje je tužitelj podnio nakon zaključenja svojih financijskih izvještaja za financijsku godinu 2015. Neprihvatljivim je proglasilo iznos od 63 853 eura povezan s kampanjom te je konačna bespovratna sredstva dodijeljena tužitelju utvrdilo u iznosu od 400 777,83 eura (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 11 Parlament je 26. rujna 2016. tužitelju dostavio pobijanu odluku.

## Postupak i zahtjevi stranaka

- 12 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 25. studenoga 2016. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 13 Zasebnim aktom, podnesenim tajništvu Općeg suda 7. veljače 2017., Parlament je istaknuo prigovor nedopuštenosti u skladu s člankom 130. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda.
- 14 Tužitelj je svoja očitovanja o tom prigovoru podnio 17. i 27. ožujka 2017.
- 15 Rješenjem od 2. svibnja 2017. odlučeno je da se prigovor nedopuštenosti spoji s odlučivanjem o meritumu.
- 16 Tužitelj od Općeg suda, u bitnome, zahtijeva da:
- odbije prigovor nedopuštenosti tužbe;
  - poništi pobijanu odluku;
  - naloži Parlamentu snošenje troškova.
- 17 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
  - podredno, odbije tužbu kao neosnovanu;
  - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 18 Na prijedlog suca izvjestitelja Opći sud (osmo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je u okviru mjera upravljanja postupkom, predviđenih člankom 89. Poslovnika, pozvao stranke da dostave određene dokumente te da odgovore na određena pitanja prije rasprave, a što su one učinile u određenim rokovima.
- 19 Na raspravi 26. lipnja 2018. stranke su saslušane prilikom svojih izlaganja i prilikom davanja odgovora na pitanja koja je postavio Opći sud.

## Pravo

### *Dopuštenost*

- 20 Parlament ističe prigovor nedopuštenosti koji se temelji na povredi članka 263. UFEU-a i članka 76. točke (d) Poslovnika.
- 21 S jedne strane, Parlament predbacuje tužitelju da je tužbu podnio protiv Predsjedništva Parlamenta koje nije ni institucija, ni tijelo, ni ured, a ni agencija Unije u smislu članka 263. UFEU-a. Stoga Opći sud nije nadležan za odlučivanje o navedenoj tužbi.
- 22 S druge strane, Parlament tvrdi da tužba ne ispunjava pretpostavke iz članka 76. točke (d) Poslovnika, kako se tumači u sudskoj praksi, jer u njoj nisu određeni tužbeni razlozi, niti sadržava sažeti prikaz tih razloga na način koji bi mu omogućio da pripremi svoju obranu. Konkretno, on ističe da iako tužba sadržava odjeljak naslovljen „Povreda načela dobre uprave” koji se bavi navodnom povredom

članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), on također sadržava odjeljak naslovljen „[m]eritum” koji je najduži u tužbi i u kojem nije određen nijedan tužbeni razlog.

- 23 Tužitelj osporava prigovore koje je Parlament istaknuo.
- 24 Glede prvog prigovora koji je Parlament istaknuo, valja podsjetiti da je Opći sud nadležan za odlučivanje o tužbama koje su na temelju članka 263. UFEU-a podnesene samo protiv akata institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije.
- 25 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je ova tužba usmjerena protiv pobijane odluke koju je 12. rujna 2016. donijelo nadležno tijelo prema unutarnjim odredbama Parlamenta, to jest njegovo Predsjedništvo, te je ona tužitelju dostavljena 26. rujna 2016. Proizlazi da je zahtjev za poništenje te odluke nužno usmjeren protiv Parlamenta kao donositelja akta (vidjeti u tom smislu rješenje od 5. rujna 2012., Farage/Parlament i Buzek, T-564/11, neobjavljeno, EU:T:2012:403, t. 18.).
- 26 Kao drugo, kada je Parlament tužitelju dostavio pobijanu odluku, on je izričito naveo da on protiv „odluke Predsjedništva Parlamenta” može Općem sudu podnijeti tužbu za poništenje.
- 27 Kao treće, u skladu sa sudskom praksom, valja istaknuti da je u svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti tužitelj konkretno naveo da tužbu treba smatrati podnesenom protiv Parlamenta, pri čemu nije ustrajao u označavanju Predsjedništva Europskog parlamenta kao tuženika (vidjeti u tom smislu rješenje od 16. listopada 2006., Aisne i Nature/Komisija, T-173/06, neobjavljeno, EU:T:2006:320, t. 17. i 20.).
- 28 Kao četvrto, zbog toga što je u tužbi određena pobijana odluka koja je donesena 12. rujna 2016. i dostavljena 26. rujna 2016. nema dvojbe da je tužiteljeva namjera bila tužbu usmjeriti protiv Parlamenta. Navod u točki 27. ove presude treba se, naime, smatrati pojašnjenjem u tom pogledu, a ne izmjenom ili otklanjanjem nedostataka tužbe koji se odnose na element iz članka 76. Poslovnika (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, t. 17.).
- 29 Kao peto, tužitelj je na raspravi potvrdio da se njegova tužba odnosi na pobijanu odluku koja je donesena 12. rujna 2016., to jest na akt Parlamenta.
- 30 Na temelju tih se elemenata može nedvojbeno zaključiti da je tužba podnesena protiv Parlamenta u smislu članka 263. UFEU-a.
- 31 Naposljetku, valja istaknuti da se ovaj predmet razlikuje od predmeta povodom kojih su donesena rješenja od 18. rujna 2015., Petrov i dr./Parlament i predsjednik Parlamenta (T-452/15, neobjavljeno, EU:T:2015:709), i od 4. veljače 2016., Voigt/Parlament (T-618/15, neobjavljeno, EU:T:2016:72), koja je Parlament naveo, a u kojima su tužbe bile podnesene protiv predsjednika Parlamenta i protiv Parlamenta. Naime, u potonjim predmetima Opći sud samo je odbacio tužbe kao djelomično nedopuštene u dijelu u kojem su bile usmjerene protiv predsjednika Parlamenta te je nastavio s ispitivanjem merituma u dijelu u kojem su bile također usmjerene protiv Parlamenta a da nije ispitao na koga se tužba zapravo odnosila, za razliku od ovog slučaja.
- 32 S obzirom na prethodno izneseno, valja odbiti prvi prigovor nedopuštenosti koji je Parlament istaknuo.
- 33 Glede drugog prigovora koji je Parlament istaknuo, valja podsjetiti da prema članku 76. točki (d) Poslovnika, tužba sadržava tužbene razloge i argumente kao i sažeti prikaz tih razloga.

- 34 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, neovisno o terminološkim pitanjima, taj sažeti prikaz mora biti dovoljno jasan i precizan da bi omogućio tuženiku da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da odluči o tužbi, po potrebi bez traženja dodatnih podataka. Naime, da bi tužba bila dopuštena, potrebno je da činjenični i pravni elementi na kojima se ona temelji proizlaze, barem sažeto, ali na smislen i razumljiv način, iz teksta same tužbe, sve kako bi se osigurala pravna sigurnost i dobro sudovanje (vidjeti presudu od 6. listopada 2015., *Corporación Empresarial de Materiales de Construcción/Komisija*, T-250/12, EU:T:2015:749, t. 101. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Kao što to sam Parlament priznaje, tužba u ovom slučaju sadržava dio naslovljen „Povreda načela dobre uprave”. Osim toga, u tekstu tog dijela upućuje se osobito na članak 41. Povelje. Povrh toga, iz točaka 22. do 42. tužbe proizlazi da tužitelj Parlamentu prigovara, među ostalim, da prije donošenja pobijane odluke nije svojem tijelu odlučivanja, to jest svojem predsjedništvu, dostavio tužiteljeva očitovanja. Riječ je o prvom tužbenom razlogu koji je tužitelj iznio.
- 36 Glede dijela naslovljenog „Meritum”, isti je podijeljen na tri poddijela. Prvi poddio naslovljen je „Financiranje nacionalne političke stranke: nejasan pojam koji dovodi do pravne nesigurnosti”. Iz točaka 44. do 57. tužbe, koje se odnose na taj dio, također proizlazi da tužitelj smatra da je zabrana neizravnog financiranja nacionalne političke stranke, koja proizlazi iz članka 7. Uredbe br. 2004/2003, suprotna načelu pravne sigurnosti. Riječ je, dakle, o drugom tužbenom razlogu koji je tužitelj istaknuo.
- 37 Na raspravi je Parlament osobito istaknuto da u tužbi nije izričito istaknuta povreda načela pravne sigurnosti te da stoga tužbeni razlog koji se temelji na povredi navedenog načela treba odbaciti kao nedopušten. U tom pogledu valja istaknuti da je povreda tog načela izričito istaknuta u naslovu prvog poddijela, kao što je to navedeno u točki 36. ove presude, te u točkama 43. i 52. tužbe. Osim toga, Parlament je u točkama 32. do 39. odgovora na tužbu odgovorio na argumente koje je tužitelj iznio. Stoga valja odbiti argumente iznesene na raspravi.
- 38 Naposljetku, drugi i treći poddio dijela tužbe naslovljenog „Meritum” naslovljeni su „Provođenje europske kampanje u državama članicama” i „Logotip u propisanoj veličini”. Iz točaka 58. do 81. tužbe, koje se odnose na njega, također proizlazi da, u biti, tužitelj smatra da je u pobijanoj odluci Parlament pogrešno ocijenio dotični trošak proglašivši ga neprihvatljivim jer čini neizravno financiranje nacionalne političke stranke u smislu članka 7. Uredbe br. 2004/2003. Riječ je, dakle, o trećem tužbenom razlogu koji je tužitelj istaknuo.
- 39 Prema tome, tužba ispunjava minimalne pretpostavke utvrđene u sudskoj praksi s obzirom na članak 76. točku (d) Poslovnika. Osim toga, mora se utvrditi da je tužbene razloge i argumente, koje je tužitelj iznio, Parlament bio u mogućnosti odrediti kako bi ih osporio u svojim vlastitim pismenima. Slijedom toga, drugi prigovor nedopuštenosti treba odbiti.
- 40 S obzirom na prethodno izneseno, treba odbiti prigovor nedopuštenosti koji je Parlament istaknuo.

### ***Meritum***

- 41 U potporu zahtjevu za poništenje pobijane odluke tužitelj iznosi, u biti, tri tužbena razloga, od kojih se prvi odnosi na povredu načela dobre uprave, drugi na povredu načela pravne sigurnosti i treći na povredu članka 7. Uredbe br. 2004/2003.

*Povreda načela dobre uprave*

- 42 U okviru prvog tužbenog razloga tužitelj ističe povredu načela dobre uprave, a osobito prava da se njegovi predmeti obrađuju nepristrano i pravično, te prava na saslušanje, a koja su zajamčena člankom 41. Povelje. U tom pogledu ističe da tijelo odlučivanja, to jest Predsjedništvo Parlamenta, nije ispitalo sporni plakat i nije uzelo u obzir njegova očitovanja, koja mu nisu bila dostavljena, oslonivši se samo na pristranu poruku glavnog tajnika. Tvrdi da je morao imati priliku braniti se pred tim predsjedništvom, barem u pisanom obliku. Osim toga, on osporava da se rad službi Parlamenta može smatrati isključivo pripremnim jer su one te koje analiziraju relevantne dokumente i iznose prijedloge tom predsjedništvu koje u slučaju nepoznavanja tih tužiteljevih dokumenata i argumenata može samo potvrditi prijedlog koji mu je podnesen.
- 43 Tužitelj dodaje da je to također povreda članka 16. Europskog kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, odobrenog Rezolucijom Parlamenta od 6. rujna 2001. (SL 2002., C 72 E, str. 331., u daljnjem tekstu: Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi), a koji jamči pravo na saslušanje i pravo na davanje izjava.
- 44 Naposljetku, tužitelj smatra da je Parlament povrijedio članak 8. Odluke Predsjedništva Parlamenta od 29. ožujka 2004. kojom se utvrđuju postupci za provedbu Uredbe br. 2004/2003, kako je izmijenjena (SL 2014., C 63, str. 1., u daljnjem tekstu: odluka Predsjedništva Parlamenta od 29. ožujka 2004.), prema kojem prije donošenja odluke to predsjedništvo korisniku daje priliku da izrazi mišljenje o utvrđenim nepravilnostima. On u replici pojašnjava da se u dopisu Parlamenta od 22. srpnja 2016. izričito upućuje na tu odredbu.
- 45 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 46 U skladu s člankom 41. stavkom 1. Povelje, naslovljenim „[p]ravo na dobru upravu”, svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.
- 47 Osim toga, u skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje, pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.
- 48 Prema sudskoj praksi, načelo dobre uprave podrazumijeva, među ostalim, obvezu nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 8. lipnja 2017., Schniga/OCVV, C-625/15 P, EU:C:2017:435, t. 47.).
- 49 Obveza nepristranosti obuhvaća, s jedne strane, subjektivnu nepristranost, u smislu da nijedan član institucije u pitanju koji je zadužen za predmet ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude i, s druge strane, objektivnu nepristranost, u smislu da institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju u tom pogledu (presuda od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 155.). Iz sudske prakse proizlazi da se subjektivna nepristranost presumira dok se ne dokaže suprotno (vidjeti po analogiji presude od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 54., i od 19. veljače 2009., Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, C-308/07 P, EU:C:2009:103, t. 46.).
- 50 Iz sudske prakse također proizlazi da je poštovanje prava obrane opće načelo prava Unije koje se primjenjuje kada uprava namjerava protiv neke osobe poduzeti mjeru koja je za nju štetna. Na temelju tog načela adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese mora se omogućiti da učinkovito iznesu svoja stajališta u vezi s činjenicama na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku. Za to im se mora ostaviti razuman rok (presuda od 18. prosinca 2008., Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 36. i 37.).



- 51 Prvi tužbeni razlog treba ispitati s obzirom na ta načela.
- 52 Glede prigovora koji se temelji na povredi obveze nepristranog i pravičnog ispitivanja svih relevantnih elemenata predmetnog slučaja, valja podsjetiti da je 10. lipnja 2016. Parlament pribavio presliku plakata kampanje. Osim toga, on je tužitelja pozvao da prije 22. kolovoza 2016. podnese svoja očitovanja o neprihvatljivosti spornih troškova, a taj je rok potom produljen do 2. rujna 2016. Dana 5. rujna 2016. glavni tajnik Parlamenta uputio je poruku Predsjedništvu Parlamenta pozvavši ga da sporne troškove proglasi neprihvatljivima i dodavši da su konačno izvješće i svi drugi dokumenti o zaključenju financijskih izvještaja za financijsku godinu 2015. dostupni na zahtjev. Osim toga, tužiteljeva očitovanja od 2. rujna 2016. uzeta su u obzir, kao što to proizlazi iz poruke elektroničke pošte koju su službe Parlamenta uputile predsjedniku 7. rujna 2016. i kao što je to tužitelj sam priznao na raspravi, iako on tvrdi da ih nadležno tijelo nije ispitalo.
- 53 Valja pojasniti da su tom istom porukom elektroničke pošte od 7. rujna 2016. službe Parlamenta dostavile tužiteljeva očitovanja predsjedniku Parlamenta, koji je jedan od članova Predsjedništva na temelju članka 24. Poslovnika Parlamenta, koji je bio na snazi u vrijeme nastanka činjenica, te su dodale da ona ne utječu na prijedlog o mogućem proglašenju neprihvatljivosti spornih troškova. U tom je kontekstu 12. rujna 2016. predsjedništvo Parlamenta donijelo pobijanu odluku.
- 54 S obzirom na prethodno izneseno, valja zaključiti da je Parlament primio potrebne elemente kako bi pravično i nepristrano donio svoju odluku.
- 55 Povrh toga, tijelu nadležnom za donošenje pobijane odluke, to jest Predsjedništvu Parlamenta, ne može se predbaciti da se oslonilo na pripremni rad službi te institucije. U tom je pogledu tužitelj priznao na raspravi da se, naime, Parlament može osloniti na pripremni rad svojih službi. Parlamentu se ne može predbaciti ni to da je djelovao na prijedlog svojeg glavnog tajnika, što je osim toga predviđeno u članku 224. Poslovnika Parlamenta koji je bio na snazi u vrijeme nastanka činjenica. Osim toga, valja istaknuti da su porukom navedenog glavnog tajnika od 5. rujna 2016. obaviješteni članovi tog predsjedništva da su svi relevantni dokumenti, uključujući dakle tužiteljeva očitovanja, dostupni na zahtjev.
- 56 Valja također odbiti argument koji je tužitelj iznio na raspravi i prema kojem poruka elektroničke pošte od 7. rujna 2016. dokazuje da su pobijanu odluku *de facto* donijele službe Parlamenta, a ne nadležno tijelo, to jest Predsjedništvo Parlamenta. Naime, ta poruka elektroničke pošte, koju su te službe uputile predsjedniku Parlamenta, izričito potvrđuje da su te službe ispitale tužiteljeva očitovanja, da ona nisu utjecala na prijedlog koji je glavni tajnik Parlamenta poslao navedenom predsjedništvu i da su ona doista dostavljena predsjedniku, članu tog predsjedništva.
- 57 Valja dodati da tužitelj ne iznosi nijedan argument koji može dovesti u pitanje objektivnu ili subjektivnu nepristranost Parlamenta, u smislu sudske prakse navedene u točki 49. ove presude.
- 58 Stoga valja odbiti prigovor koji se temelji na povredi članka 41. stavka 1. Povelje.
- 59 Glede prigovora koji se temelji na povredi prava na saslušanje, mora se utvrditi da je tužitelj bio u mogućnosti podnijeti svoja očitovanja o mogućoj neprihvatljivosti spornih troškova, kao što to proizlazi iz točke 52. ove presude. Štoviše, kao što proizlazi iz točke 55. ove presude, a nasuprot onomu što tužitelj tvrdi, ništa ne sprečava Predsjedništvo Parlamenta da se osloni na pripremni rad službi navedene institucije ili da djeluje po prijedlogu glavnog tajnika te institucije. Naposljetku valja ponovno podsjetiti na to da su navedene službe poslale predsjedniku Parlamenta tužiteljeva očitovanja i da su ona bila na zahtjev dostupna članovima navedenog predsjedništva.
- 60 Prema tome, valja odbiti prigovor koji se temelji na povredi članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.

- 61 Glede povrede članka 16. Europskog kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, valja istaknuti da je tom odredbom zajamčeno pravo na saslušanje i pravo na davanje izjava. Stoga, neovisno o pravno obvezujućoj snazi tog teksta spram Parlamenta, koji ga je donio rezolucijom od 6. rujna 2001., taj prigovor valja odbiti iz razloga navedenih u točki 59. ove presude.
- 62 Naposljetku, što se tiče povrede odluke Parlamenta od 29. ožujka 2004., a neovisno o pitanju primjenjuje li se članak 7. ili članak 8., dovoljno je utvrditi da tužitelj ističe u biti povredu prava na saslušanje koje se odražava u tim odredbama. Prema tome, taj argument valja odbiti također iz razloga navedenih u točki 59. ove presude.
- 63 S obzirom na prethodno navedeno, prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

#### *Povreda načela pravne sigurnosti*

- 64 U okviru drugog tužbenog razloga tužitelj ističe u biti da je zabrana neizravnog financiranja nacionalnih političkih stranaka, utvrđena u članku 7. Uredbe br. 2004/2003, suprotna načelu pravne sigurnosti. Konkretno, on smatra da svaka kampanja koja se vodi sredstvima političke stranke na europskoj razini može neizravno podupirati djelovanje nacionalne političke stranke. Prema tome, on kritizira to što je pobijana odluka zasnovana na tom nejasnom pojmu kako bi se sporni troškovi proglasili neprihvatljivima.
- 65 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 66 Uvodno, iako tužitelj službeno ne ističe prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a, valja naglasiti da on u biti tvrdi da je članak 7. Uredbe br. 2004/2003, koji je služio kao osnova za donošenje pobijane odluke, suprotan općem načelu pravne sigurnosti. U tom pogledu valja pojasniti da u pravu Unije ne postoji obveza službenog isticanja prigovora nezakonitosti (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2016., Janukovič/Vijeće, T-346/14, EU:T:2016:497, t. 56., i od 15. rujna 2016., Janukovič/Vijeće, T-348/14, EU:T:2016:508, t. 57.). Naime, na temelju sudske prakse može se zaključiti da je prigovor nezakonitosti istaknut implicitno jer iz tužbe relativno jasno proizlazi da tužitelj zapravo iznosi takav prigovor (presuda od 6. lipnja 1996., Baiwir/Komisija, T-262/94, EU:T:1996:75, t. 37.). Iz analize točke 44. i sljedećih tužbe u ovom slučaju proizlazi da tužitelj implicitno ističe prigovor nezakonitosti. Osim toga, iz točke 33. odgovora na tužbu proizlazi da je Parlament bio u mogućnosti u cijelosti shvatiti doseg prigovora koji je tužitelj istaknuo. Prema tome, valja ispitati meritum drugog tužbenog razloga.
- 67 U skladu s člankom 7. Uredbe br. 2004/2003, financiranje političkih stranaka na europskoj razini iz općeg proračuna Unije ili nekog drugog izvora ne smije služiti za izravno ili neizravno financiranje drugih političkih stranaka, osobito nacionalnih stranaka ili kandidata.
- 68 U skladu sa sudskom praksom, načelo pravne sigurnosti, koje je dio općih načela prava Unije, zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretom Unije (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 1996., Duff i dr., C-63/93, EU:C:1996:51, t. 20.; od 7. lipnja 2007., Britannia Alloys & Chemicals/Komisija, C-76/06 P, EU:C:2007:326, t. 79., i od 18. studenoga 2008., Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, t. 67.).
- 69 U tom pogledu valja istaknuti da doseg pojma predvidljivosti u velikoj mjeri ovisi o sadržaju teksta o kojem je riječ, području koje se njime uređuje kao i broju i svojstvu njegovih adresata. Predvidljivost zakona ne protivi se tome da osoba o kojoj je riječ mora zatražiti pravni savjet kako bi u razumnoj mjeri s obzirom na okolnosti slučaja ocijenila posljedice koje mogu nastati iz određenog akta (presuda od 21. rujna 2017., Eurofast/Komisija, T-87/16, neobjavljena, EU:T:2017:641, t. 98.).



- 70 Osim toga, kao što to Parlament ističe, načelu pravne sigurnosti ne protivi se to da pravo Unije dodijeli diskrecijsku ovlast nadležnom upravnom tijelu ili da koristi neodređene pravne pojmove koje navedeno upravno tijelo treba tumačiti i primjenjivati u konkretnom slučaju, ne dovodeći u pitanje nadzor suda Unije (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 22. svibnja 2008., Evonik Degussa/Komisija, C-266/06 P, neobjavljena, EU:C:2008:295, t. 45., i presudu od 8. srpnja 2008., AC-Treuhand/Komisija, T-99/04, EU:T:2008:256, t. 163.).
- 71 Osim toga, zahtjeve koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti ne treba shvatiti na način da nameću to da propis koji upotrebljava neodređeni pravni pojam navede različite konkretne slučajeve u kojima ga se može primijeniti s obzirom na to da zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve (vidjeti u tom smislu presudu od 20. srpnja 2017., Marco Tronchetti Provera i dr., C-206/16, EU:C:2017:572, t. 42.).
- 72 U ovom slučaju mora se utvrditi da je zabrana izravnog ili neizravnog financiranja nacionalnih političkih stranaka, sadržana u članku 7. Uredbe br. 2004/2003 jasna. Povrh toga, zabrana neizravnog financiranja jest, naime, posljedica zabrane izravnog financiranja jer bi se inače ta zabrana lako mogla zaobići. Glede sadržaja zabrane neizravnog financiranja, mora se utvrditi da je riječ o neodređenom pravnom pojmu i da predmetna odredba ne sadržava iscrpnu definiciju tog pojma ili popis postupanja koja bi mogla spadati u područje primjene te zabrane. Međutim, valja zaključiti da subjekt koji postupi s dužnom pažnjom mora biti u mogućnosti, kao što to Parlament tvrdi, predvidjeti postojanje neizravnog financiranja kada nacionalna politička stranka pribavi financijsku korist, osobito tako što izbjegne troškove koje bi morala snositi, čak i ako nije proveden nikakav izravan prijenos sredstava. Drugim riječima, ne može se prihvatiti da politička stranka na europskoj razini koja postupi s dužnom pažnjom nije u mogućnosti predvidjeti da je davanje neke koristi nacionalnoj političkoj stranci, a da ona ne snosi njezin trošak, neizravno financiranje aktivnosti ove potonje.
- 73 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti drugi tužbeni zahtjev kao neosnovan.

*Povreda članka 7. Uredbe br. 2004/2003*

- 74 U okviru trećeg tužbenog razloga, tužitelj ističe da pobijana odluka sadržava, uglavnom iz dva razloga, pogrešan zaključak da troškovi u vezi sa spornim plakatom čine neizravno financiranje nacionalnih političkih stranaka u skladu s člankom 7. Uredbe br. 2004/2003.
- 75 S jedne strane, tužitelj smatra da je sporni plakat bio dio kampanje europskog opsega, koja je 10. lipnja 2015. pokrenuta u sjedištu Parlamenta u Strasbourgu (Francuska) kako bi građani Unije uvidjeli negativne učinke Schengenskog sporazuma na migrantske tokove. Tvrdi da je u okviru te kampanje, koja je obuhvaćala sve države članice Unije, odlučio niz plakata sa zastavom Unije objaviti na svojoj internetskoj stranici i na društvenim mrežama, dok su Francuska i Belgija, kojih su se ticali posebno veliki migrantski tokovi, bile predmet posebnih plakatnih kampanja. Naglašava da se Front national nije priključio toj kampanji u Francuskoj i nije održao nikakvu tiskovnu konferenciju u vezi s tom temom. Osim toga, u vrijeme nastanka činjenica regionalni izbori u Francuskoj bili su još daleko i odnosili su se na pitanja koja nisu bila izravno povezana s migrantskim tokovima.
- 76 Tužitelj smatra da bi u slučaju prihvaćanja teze Parlamenta on bio prisiljen plakatne kampanje provoditi samo o temama koje uopće nisu povezane s političkim pitanjima kojima se Front national bavi, što bi bilo nemoguće jer se nacionalna politička stranka bavi svim temama koje mogu biti od interesa za građane. Dodaje da je tema migrantskih tokova i Schengenskog ugovora europska tema.
- 77 S druge strane, tužitelj ističe da su navodni logotipovi predmetnih nacionalnih političkih stranaka, to jest logotipovi Front nacionala i Vlaams Belanga, bili pet puta manji od tužiteljeva logotipa. Prema tome, ta se situacija razlikuje od presedana koji je Parlament naveo u svojim dopisima od 22. srpnja i 10. kolovoza 2016. i u kojem su predmetni logotipovi bili slične veličine. Osim toga, on ističe da u

skladu s točkom 6. stavkom 7. Vodiča o operativnim bespovratnim sredstvima koje Parlament dodjeljuje političkim strankama i zakladama na europskoj razini, u vezi s financiranjem kampanja u okviru izbora za Parlament, nazivi i logotipovi europske političke stranke ne moraju biti manje vidljivi od naziva i logotipova nacionalnih stranaka ili kandidata u publikacijama kako se potpora ne bi smatrala neizravnom financijskom potporom.

- 78 Tužitelj tvrdi da se navodni logotip Front nationala nije nalazio na plakatima radi neizravne potpore toj nacionalnoj političkoj stranci, nego se time kampanju željelo učiniti razumljivom za francuske građane. Isto važi za navodni logotip Vlaams Belanga glede plakata namijenjenih za Belgiju.
- 79 U svojim pismenima tužitelj ističe također da logotip koji se nalazi na plakatima namijenjenima za Francusku nije bio logotip Front nationala, jer je logotip te stranke trobojni plamen (plavi, bijeli i crveni), dok je sporni logotip imao samo dvije boje. Prema tome, radi se o logotipu delegacije Front nationala pri tužitelju, a ne o logotipu Front nationala kao takvog. Osim toga, on dodaje da Parlament nije podnio dokaz da kod francuske javnosti postoji predodžba da plakat potječe od Front nationala. Zapravo, plakat izričito ukazuje na to da je tužitelj „jedini odgovoran za njegov sadržaj”.
- 80 Na raspravi je tužitelj priznao da je vjerojatno da zbog spornog logotipa javnost povezuje plakat s Front nationalom jer vjerojatno nije u mogućnosti uočiti razliku. Međutim, on tvrdi da je zapravo nužno da taj logotip javnost može povezati s nacionalnom političkom strankom, u ovom slučaju Front nationalom, kako bi zbog nepoznavanja političkih stranaka na europskoj razini mogla odrediti podrijetlo poruke.
- 81 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 82 Valja podsjetiti da u skladu s člankom 7. Uredbe br. 2004/2003, financiranje političkih stranaka na europskoj razini iz općeg proračuna Unije ili nekog drugog izvora ne smije služiti za izravno ili neizravno financiranje drugih političkih stranaka, osobito nacionalnih stranaka ili kandidata. Osim toga, kao što je navedeno u točki 72. ove presude, može se zaključiti da neizravno financiranje postoji kada nacionalna politička stranka pribavi financijsku korist, osobito tako što izbjegne troškove koje bi morala snositi, čak i ako nije proveden nikakav izravan prijenos sredstava.
- 83 Prema tome, u okviru ocjene trećeg tužbenog razloga valja utvrditi sadržava li pobijana odluka pogrešan zaključak da su dvije nacionalne političke stranke, Front national i Vlaams Belang, primile neizravnu financijsku korist koja proizlazi iz provedbe kampanje. U svrhu te analize svrsishodno je uzeti u obzir skup indicija o sadržaju navedene kampanje i predodžbi javnosti kao i zemljopisne i vremenske indicije.
- 84 Kao prvo, što se tiče sadržaja kampanje, valja istaknuti da Parlament ne smatra problematičnom temu te kampanje, to jest navodne učinke Schengenskog sporazuma na migrantske tokove. Zapravo, iz dopisa Parlamenta od 22. srpnja 2016., poruke glavnog tajnika Parlamenta Predsjedništvu navedene institucije od 5. rujna 2016. i dopisa Parlamenta od 26. rujna 2016. kojim se dostavlja pobijana odluka proizlazi da je odlučan element na kojemu se ona zasniva razlog da javnost može tu kampanju doživjeti kao kampanju koja, barem dijelom, potječe od Front nationala i Vlaams Belanga. Prema tome i nasuprot onomu što tvrdi tužitelj, tumačenje koje Parlament brani ne bi značilo da je on, kako bi poštovao članak 7. Uredbe br. 2004/2003, obvezan provoditi kampanju o temama koje uopće nisu povezane s pitanjima kojima se bavi bilo koja nacionalna politička stranka.
- 85 Kao drugo, kako je to navedeno u točki 84. ove presude, središnji je element pobijane odluke predodžba kod javnosti da uslijed izostanka odgovarajućeg sufinanciranja kampanja potječe, barem dijelom, od Front nationala i Vlaams Belanga. U tom pogledu valja utvrditi da provedba kampanje koju javnost doživljava na način da je bila organizirana barem zajedno s nacionalnom političkom strankom, iako ona ne doprinosi na odgovarajući način njezinu financiranju, može nacionalnoj

političkoj stranci pribaviti neizravnu financijsku korist. Naime, u tom slučaju nacionalna politička stranka postaje vidljivija u javnosti i koristi se širenjem poruke kojoj se pridružuje, iako ne snosi nikakve troškove povezane s provedbom te kampanje.

- 86 U ovom slučaju, iako je tužitelj pokušao u svojim pismenima tvrditi da logotip koji se nalazi na plakatima namijenjenima za Francusku nije zapravo logotip Front nationala i da Parlament nije dokazao da francuska javnost plakat doživljava kao plakat koji potječe od Front nationala, valja zaključiti da je na raspravi tužitelj odustao od ove argumentacije priznavši da zbog tog logotipa javnost plakat vjerojatno povezuje s Front nationalom.
- 87 Osim toga, mora se utvrditi da u svojim pismenima tužitelj nije iznio nijedan argument kojim bi u pitanje doveo utvrđenje o činjenici da je logotip koji se nalazi na verziji plakata na nizozemskom jeziku logotip Vlaams Belanga. U odgovoru na pitanja Općeg suda na raspravi on je osim toga priznao da se, doista, radi o logotipu Vlaams Belanga.
- 88 Prema tome, u pobijanoj se odluci moglo bez počinjenja pogreške zaključiti da bi u ovom slučaju kampanju javnost doživjela kao kampanju koja, barem dijelom, potječe od Front nationala i Vlaams Belanga.
- 89 Osim toga, valja odbiti argument koji je tužitelj iznio u točki 68. tužbe i naglasio na raspravi, a prema kojem je prisutnost logotipova Front nationala odnosno Vlaams Belanga bila potrebna kako bi se građanima omogućilo da odrede autora kampanje. Iako je, naime, politička stranka na europskoj razini slobodna organizirati kampanju zajedno s nacionalnom političkom strankom, činjenica je da je tada na nacionalnoj političkoj stranci da na odgovarajući način doprinese financiranju navedene kampanje kako bi se izbjegla povreda zabrane neizravnog financiranja koja je predviđena člankom 7. Uredbe br. 2004/2003. U tom pogledu valja utvrditi da tužitelj ne tvrdi da su predmetne nacionalne političke stranke, to jest Front national i Vlaams Belang, na bilo koji način sufinancirale kampanju.
- 90 Također valja odbiti tužiteljev argument o veličini logotipova. Naime, činjenica da je na plakatima tužiteljev logotip veći nego logotip Front nationala i Vlaams Belanga, a što se ne može zanijekati, nije dovoljna da se isključi da se kampanja povezuje, barem dijelom, s predmetnim nacionalnim političkim strankama. Suprotno od onoga što tužitelj tvrdi, ne treba smatrati da neizravna korist dodijeljena nacionalnoj političkoj stranci postoji samo kada je veličina logotipova političke stranke na europskoj razini i predmetne nacionalne političke stranke slična. Kada je, kao u ovom slučaju, logotip nacionalne političke stranke manji od logotipa političke stranke na europskoj razini, nije nerazuman zaključak Parlamenta da će predmetnu kampanju javnost doživjeti kao kampanju koja potječe, barem dijelom, od nacionalne političke stranke ako logotip nacionalne političke stranke ostane prepoznatljiv.
- 91 Također valja odbiti argument koji je tužitelj iznio na temelju točke 6. stavka 7. Vodiča o operativnim bespovratnim sredstvima koje Parlament dodjeljuje političkim strankama i zakladama na europskoj razini. Naime, kao što to Parlament pravilno ističe, ta se odredba odnosi na kampanje za izbore za Europski parlament, u kojima nacionalne političke stranke moraju nužno biti prisutne jer su one te koje sudjeluju u izborima za Parlament, a ne političke stranke na europskoj razini. No kampanja se nije odnosila na izbore za Parlament. Prema tome, taj se argument ne može prihvatiti.
- 92 Naposljetku, što se tiče navoda na dnu plakata da je tužitelj „jedini odgovoran za njegov sadržaj”, valja istaknuti da je taj navod slabo vidljiv zbog male veličine znakova. Štoviše, taj je navod nečitljiv barem na verziji plakata prenesenoj preko društvenih mreža na internetu.
- 93 S obzirom na prethodno izneseno, valja istaknuti da, uzimajući u obzir prisutnost logotipova nacionalnih političkih stranaka, indicija glede predodžbe javnosti potvrđuje da su one mogle primiti neizravnu korist koja proizlazi iz kampanje koju je tužitelj u cijelosti financirao.

- 94 Kao treće, što se tiče zemljopisnog elementa, Parlament je pravilno kao relevantnu indiciju utvrdio činjenicu da je kampanja obuhvaćala osobito dvije zemlje Unije, to jest Francusku i Belgiju, što proizlazi, među ostalim, iz korištenja francuske zastave i zastave flamanske regije kao i logotipova Front nationala i Vlaams Belanga. Valja dodati da iako tužitelj tvrdi da je ta kampanja bila vođena na razini Unije, on za to ne dostavlja nikakav dokaz. Osim toga, sama objava verzije plakata sa zastavom Unije na internetskoj stranici tužitelja i na njegovim stranicama na društvenim mrežama, pod pretpostavkom da se dokaže, nije glede razmjera usporediva s plakatnom kampanjom vođenom u Francuskoj i Belgiji.
- 95 Glede tužiteljeva argumenta o pokretanju kampanje u sjedištu Parlamenta u Strasbourgu, dovoljno je istaknuti da sam taj element nije dovoljan da se dokaže izostanak neizravnog financiranja nacionalnih političkih stranaka, uzimajući u obzir ne samo druge indicije, nego i razmatranja o zemljopisnom elementu izložena u točki 94. ove presude.
- 96 Kao četvrto, što se tiče vremenskog elementa, valja odbiti argument koji je tužitelj iznio i prema kojem su regionalni izbori u Francuskoj bili još daleko. Kao prvo, neovisno o pitanju stvarnog korištenja francuskom verzijom plakata koji je mogao napraviti Front national, njegovi članovi ili njegovi simpatizeri na tim izborima, te nasuprot onomu što tužitelj ističe, razdoblje od pet mjeseci između pokretanja kampanje i tih izbora ne čini se dovoljnim da zbog njega korištenje te kampanje u svrhu tih izbora ne bude vjerojatno. Kao drugo i u svakom slučaju, valja istaknuti da je vremenski element jedna od indicija koja se može uzeti u obzir kao što to proizlazi iz točke 83. ove presude. Međutim, nije riječ o neophodnom uvjetu ili čak najodlučnijoj indiciji. U ovom slučaju, s obzirom na dopis Parlamenta od 22. srpnja 2016., poruku glavnog tajnika Parlamenta Predsjedništvu navedene institucije od 5. rujna 2016. i dopis Parlamenta od 26. rujna 2016. kojim se dostavlja pobijana odluka, valja utvrditi da se moguća vremenska povezanost s predmetnim izborima ne nalazi među elementima koje je Parlament utvrdio kako bi zaključio da je došlo do neizravnog financiranja nacionalnih političkih stranaka. Ovo se ne može kritizirati jer se korist za nacionalnu političku stranku u vezi s ugledom i vidljivošću ne mora nužno ograničiti na konkretno izbornu razdoblje.
- 97 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, treći tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.
- 98 Prema tome, tužbu valja odbiti u cijelosti.

## **Troškovi**

- 99 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Parlamenta, sukladno njegovu zahtjevu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Mouvement pour une Europe des nations et des libertés snosit će vlastite troškove kao i troškove Europskog parlamenta.**

Collins

Barents

Passer

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 27. studenoga 2018.

Tajnik  
E. Coulon

Predsjednik