



Tematski prikaz

PODRUČJE PRIMJENE POVELJE EUROPSKE UNIJE O TEMELJNIM PRAVIMA

Područje primjene Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) utvrđeno je u njezinu članku 51., koji glasi:

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

2. Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima.”

Kad je riječ o aktima prava Unije, Sud je u svojoj sudskoj praksi u pogledu valjanosti određenih akata sekundarnog prava provodio nadzor s obzirom na temeljna prava¹ te je pojasnio da akte poput uredaba i direktiva prava Unije nužno treba tumačiti s obzirom na temeljna prava². Također, Unija ne može sklopiti međunarodni sporazum koji nije u skladu s takvim pravima³.

1 Vidjeti osobito presude od 8. travnja 2014., *Digital Rights Ireland i dr.* (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 69.), od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 82.), od 21. prosinca 2016., *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, t. 63. i 64.), od 5. srpnja 2017., *Fries* (C-190/16, EU:C:2017:513, t. 80.), od 29. svibnja 2018., *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i dr.* (C-426/16, EU:C:2018:335, t. 80. i 84.), od 14. svibnja 2019., *M i dr.* (Opoziv statusa izbjeglice) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 112) i od 16. srpnja 2020., *Facebook Ireland i Schrems* (C-311/18, EU:C:2020:559, t. 149. i 199.).

2 Vidjeti osobito presude od 20. svibnja 2003., *Österreichischer Rundfunk i dr.* (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 68. i slj.), od 4. ožujka 2010., *Chakroun* (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 44. i slj.), od 13. svibnja 2014., *Google Spain i Google* (C-131/12, EU:C:2014:317, t. 68. i slj.), od 11. rujna 2014., *A* (C-112/13, EU:C:2014:2195, t. 51. i slj.), od 6. listopada 2015., *Orizzonte Salute* (C-61/14, EU:C:2015:655, t. 49. i slj.), od 6. listopada 2015., *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 38. i slj.) i od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.* (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 91. i slj.).

3 Vidjeti mišljenje 1/15 (Sporazum EU-Kanada o PNR-u) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592).

U odnosu na države članice Sud je u okviru mnogobrojnih zahtjeva za prethodnu odluku odlučivao o pojmu „provedba prava Unije“ navodeći, među ostalim, elemente koji se mogu uzeti u obzir radi utvrđivanja je li nacionalni propis obuhvaćen tim pojmom.

I. Primjena Povelje na institucije, tijela, urede i agencije Unije

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

Republika Cipar, čija je valuta euro, zatražila je financijsku pomoć od Europskog stabilizacijskog mehanizma (u daljnjem tekstu: ESM)⁴, nakon što su se početkom 2012. određene banke sa sjedištem u toj državi članici suočile s teškoćama. Ta je pomoć trebala biti pružena u okviru programa makroekonomske prilagodbe koji se trebao precizno odrediti u Memorandumu o razumijevanju, o kojem je pregovore u ime ESM-a vodila Europska komisija. Republika Cipar i ESM potpisali su takav memorandum 26. travnja 2013.⁵ Tužitelji u glavnim postupcima, nositelji depozita u pojedinim bankama sa sjedištem na Cipru, podnijeli su pred Općim sudom tužbe radi, s jedne strane, poništenja određenih točaka navedenog memoranduma i, s druge strane, naknade pretrpljene štete koju su isticali. Prema njihovim navodima, ta je šteta nastala uvrštavanjem spornih točaka u Memorandum o razumijevanju i Komisijinom povredom njezine obveze osiguranja usklađenosti memoranduma s pravom Unije, a osobito člankom 17. (Pravo na vlasništvo) stavkom 1. Povelje. Budući da je Opći sud njihove tužbe proglasio djelomično nedopuštenima i djelomično neosnovanima, tužitelji su uložili žalbu pred Sudom.

U odnosu na pitanje primjenjivosti Povelje u konkretnom slučaju Sud je naglasio da se ona – iako države članice, doduše, ne provode pravo Unije u okviru Ugovora o uspostavljanju ESM-a, pa se Povelja u tom kontekstu ne odnosi na njih – nasuprot tomu, odnosi na institucije Unije, uključujući i onda kada djeluju izvan pravnog okvira Unije.

Sud je dodao da je u okviru donošenja memoranduma o razumijevanju, poput onoga od 26. travnja 2013., Komisija dužna na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, koji joj povjerava opću zadaću nadziranja primjene prava Unije, i članka 13. stavaka 3. i 4. Ugovora o uspostavljanju ESM-a, koji joj nalaže obvezu da nadzire usklađenost memoranduma o razumijevanju koje je sklopio ESM s pravom Unije, osigurati da takav memorandum bude u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom. Sud je stoga zaključio da je u pogledu tužbi za utvrđivanje odgovornosti nadležan za ispitivanje je li Komisija u okviru donošenja Memoranduma o

4 Ugovor o uspostavljanju Europskog stabilizacijskog mehanizma sklopljen je u Bruxellesu (Belgija) 2. veljače 2012. između Kraljevine Belgije, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Irske, Talijanske Republike, Republike Cipra, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Portugala, Republike Slovenije, Slovačke Republike i Republike Finske. Taj je ugovor stupio na snagu 27. rujna 2012.

5 Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013. o specifičnim uvjetima ekonomske politike sklopljen između Republike Cipra i Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) (u daljnjem tekstu: Memorandum o razumijevanju od 26. travnja 2013.)

razumijevanju od 26. travnja 2013. doprinijela dovoljno bitnoj povredi prava tužiteljâ na vlasništvo u smislu članka 17. stavka 1. Povelje (t. 67. i 68.)⁶.

II. Primjena Povelje na države članice: pojam „provedba prava Unije“

1. Primjenjiva načela

Presuda od 26. veljače 2013. (veliko vijeće), Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105)

Glavni postupak između Åklagarena (švedsko državno odvjetništvo) i Hansa Åkerberga Franssona odnosio se na progon H. Åkerberga Franssona zbog kvalificiranog oblika utaje poreza. Naime, on je bio optužen da je navođenjem netočnih informacija u svojim poreznim prijavama za razdoblja 2004. i 2005. uzrokovao Državnoj riznici gubitak prihoda povezanih s ubiranjem poreza na dohodak i poreza na dodanu vrijednost (PDV). Također, na teret mu je stavljena i okolnost da u odnosu na referentna razdoblja listopada 2004. i listopada 2005. nije prijavio socijalne doprinose, a što je tijelima socijalnog osiguranja uzrokovalo gubitak prihoda.

Porezna uprava izrekla je H. Åkerbergu Franssonu veći broj kazni u pogledu predmetnih dvaju poreznih razdoblja, odnosno kazne u vezi s dohotkom od njegove gospodarske aktivnosti, PDV-om i socijalnim doprinosima. Uz te mu je kazne bilo naloženo i plaćanje kamata, a protiv navedenih kazni nije bila podnesena upravna tužba. Odluka kojom su izrečene kazne činjenično je bila obrazložena postojanjem istih netočnih prijava koje je državno odvjetništvo istaknulo u kaznenom postupku.

Stoga je sud koji je uputio zahtjev dvojio o činjenici treba li odbiti optužbu protiv H. Åkerberga Franssona zbog toga što je on u okviru drugog postupka već bio sankcioniran za iste činjenice, a kako ne bi došlo do povrede zabrane dvostrukog kažnjavanja, sadržane u članku 4. Protokola br. 7 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članku 50. Povelje. Slijedom navedenog, taj je sud postavio Sudu pitanje, među ostalim, protivi li se načelu *ne bis in idem* iz članka 50. Povelje kazneni progon optuženika zbog utaje poreza ako je protiv njega već izrečena porezna kazna za istu činjenicu podnošenja netočne prijave.

Razmatrajući pitanje svoje nadležnosti, Sud je ponajprije podsjetio na to da je područje primjene Povelje u pogledu djelovanja država članica definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije. Sud je u tom pogledu naveo da se temeljna prava koja se jamče u pravnom poretku Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. Sud je naglasio da on stoga ne može nacionalni propis koji ne ulazi u okvir prava Unije ocjenjivati s obzirom na Povelju. Nasuprot tomu, ako takav propis ulazi u područje primjene prava Unije, Sud povodom zahtjeva za prethodnu odluku mora dati nacionalnom sudu sve elemente tumačenja koji su mu potrebni za

⁶ Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2016., str. 69.

ocjenu usklađenosti tog propisa s temeljnim pravima, a čije poštovanje Sud osigurava (t. 17.-23.)⁷.

U predmetnom slučaju Sud je naveo da su porezne kazne i kazneni progon protiv H. Åkerberga Franssona djelomično povezani s povredom njegovih obveza podnošenja prijave u području PDV-a. Sud je smatrao, s jedne strane, da iz članka 2., članka 250. stavka 1. i članka 273. Direktive 2006/112⁸ te iz članka 4. stavka 3. UEU-a proizlazi da je svaka država članica obvezna poduzeti sve potrebne zakonodavne i upravne mjere kojima se mogu osigurati cjelovita naplata PDV-a koji se duguje na njezinu državnom području i borba protiv utaje. S druge strane, Sud je utvrdio da članak 325. UFEU-a obvezuje države članice da odvrćućim i djelotvornim mjerama suzbijaju nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, navodeći u tom pogledu da, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Odluke 2007/436⁹, vlastita sredstva Unije obuhvaćaju, među ostalim, prihode koji proizlaze iz primjene jedinstvene stope na usklađene osnovice za procjenu PDV-a koje su utvrđene u skladu s pravilima Unije. Sud je iz toga zaključio da su porezne kazne i kazneni progon zbog utaje poreza – poput onih koje su izrečene H. Åkerbergu Franssonu odnosno onog koji je protiv njega pokrenut zbog podnošenja netočnih informacija u području PDV-a – provedba članka 2., članka 250. stavka 1. i članka 273. Direktive 2006/112 te članka 325. UFEU-a te stoga prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Sud se stoga proglasio nadležnim za odgovaranje na postavljena prethodna pitanja i pružanje svih elemenata tumačenja potrebnih sudu koji je uputio zahtjev za ocjenu usklađenosti nacionalnog propisa s načelom *ne bis in idem* iz članka 50. Povelje (t. 24.-27. i 31.).

Presuda od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055)

Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između sedmero zaposlenika, s jedne strane, te njihovih insolventnih poslodavaca i španjolske države, s druge strane, u vezi s isplatom nepodmirenih plaća tim zaposlenicima nakon što je nacionalni sud utvrdio ništetnost njihovih otkaza.

U skladu sa španjolskim propisom primjenjivim u tom slučaju, poslodavac može od španjolske države zatražiti isplatu plaća koje su nepodmirene nakon isteka 60. radnog dana nakon podnošenja tužbe za osporavanje otkaza. Ako poslodavac nije isplatio te plaće i privremeno je insolventan, dotični zaposlenik može na temelju zakonske subrogacije izravno od te države članice zatražiti isplatu navedenih plaća.

Dakle, sud koji je uputio zahtjev pitao je ulazi li taj propis u područje primjene Direktive 2008/94¹⁰ te protivi li se on članku 20. (Jednakost pred zakonom) Povelje jer se primjenjuje samo u slučaju nezakonitog, a ne i ništetnog otkaza.

7 Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2013., str. 16.

8 Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.)

9 2007/436/EZ, Euratom: Odluka Vijeća od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL 2007., L 163, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 141.)

10 Direktiva 2008/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o zaštiti zaposlenika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca (SL 2008., L 283, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 128.)

Sud je ponajprije podsjetio na to da, kao što to proizlazi iz objašnjenja uz članak 51. Povelje, koja treba uzeti u obzir na temelju njezina članka 52. stavka 7., pojam „provodi“, predviđen u tom članku 51., potvrđuje sudsku praksu Suda koja je razvijena prije stupanja na snagu Povelje i prema kojoj se obveza poštovanja temeljnih prava zajamčenih u pravnom poretku Unije nalaže državama članicama samo kad djeluju u području primjene prava Unije. Osim toga, Sud je naveo da je već odlučio o neprimjenjivosti temeljnih prava Unije u situaciji u kojoj se odredbama Unije u dotičnom području državama članicama ne nalaže nikakva obveza u pogledu navedene situacije. On je usto pojasnio da sama činjenica da neka nacionalna mjera ulazi u područje u kojem Unija ima nadležnosti ne može tu mjeru uvesti u područje primjene prava Unije te stoga podrazumijevati primjenu Povelje. Sud je zatim naveo da je za utvrđivanje odnosi li se nacionalna mjera na provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje potrebno, uz druge elemente, provjeriti je li cilj predmetnog nacionalnog propisa provedba odredbe prava Unije, narav tog propisa te razlikuju li se njegovi ciljevi od ciljeva koji su obuhvaćeni pravom Unije, čak i ako taj propis može neizravno utjecati na pravo Unije, te također postoji li specifičan propis Unije u tom području ili takav koji bi na njega mogao utjecati (t. 33. i 35.-37.).

U predmetnom slučaju Sud je osobito razmatrao kriterij koji se odnosi na nastojanje da se predmetnom nacionalnom mjerom ostvari cilj obuhvaćen predmetnom direktivom. U tom pogledu Sud je naveo da iz obilježja propisa o kojem je riječ u glavnom postupku proizlazi da se njegov zadani cilj – odnosno da španjolska država nadoknadi štetu zbog štetnih posljedica koje su proizišle iz trajanja sudskih postupaka duljeg od 60 radnih dana – razlikuje od cilja Direktive 2008/94, odnosno jamčenja minimalne zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti poslodavca. Osim toga, Sud je naveo da sama okolnost da propis o kojem je riječ u glavnom postupku ulazi u područje u kojem Unija ima nadležnost na temelju članka 153. stavka 2. UFEU-a ne može podrazumijevati primjenjivost Povelje. Na taj je način Sud iz svih razmotrenih elemenata zaključio da se ne može smatrati da se predmetnim propisom provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje te se stoga taj propis ne može ispitati s obzirom na jamstva iz Povelje, a osobito na njezin članak 20. (t. 38.-41., 46., 48. i 49. te izreka)¹¹.

2. Elementi koji omogućuju ocjenu postojanja nacionalne mjere kojom se „provodi pravo Unije“

2.1. Pravo Unije nalaže državama članicama jednu ili više posebnih obveza odnosno poseban propis prava Unije obuhvaća nacionalnu situaciju

2.1.1. Prikaz glavne sudske prakse

Presuda od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126)

Tužitelj, vlasnik nekretnine smještene u zoni koja podliježe režimu zaštite krajolika, izvršio je radove koji nisu bili prethodno odobreni, a kojima je povećan obujam te nekretnine. Budući da se ta kategorija radova nije mogla retroaktivno legalizirati, Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Uprava za kulturnu i okolišnu baštinu Palerma) donijela je rješenje kojim

¹¹ Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2014., str. 14.

se nalaže vraćanje nekretnine u prvobitno stanje, što je podrazumijevalo uklanjanje svih protupravno izvršenih radova.

Postupajući povodom tužbe protiv rješenja kojim se nalaže povrat, sud koji je uputio zahtjev postavio je pitanje predstavlja li predmetni nacionalni propis, time što na temelju predmnjeve isključuje jednu kategoriju radova iz ispitivanja njihove spojivosti sa zaštitom krajolika i sankcionira ih rušenjem, neopravdanu i neproporcionalnu povredu prava vlasništva, zajamčenog člankom 17. Povelje.

Odlučujući o svojoj nadležnosti za odgovaranje na prethodno pitanje, Sud je naveo da pojam „provedba prava Unije” u smislu članka 51. Povelje nalaže postojanje određenog stupnja povezanosti koja nadilazi sličnost obuhvaćenih područja ili neizravne učinke jednog područja na drugo. Sud je dodao da je za utvrđivanje odnosi li se nacionalni propis na provedbu prava Unije u smislu članka 51. Povelje potrebno, uz druge elemente, provjeriti je li njegov cilj provedba odredbe prava Unije, narav tog propisa te razlikuju li se njegovi ciljevi od ciljeva koji su obuhvaćeni pravom Unije, čak i ako taj propis može neizravno utjecati na pravo Unije, te također postoji li specifičan propis Unije u tom području ili takav koji bi mogao na njega utjecati (t. 24. i 25.).

U predmetnom slučaju Sud je utvrdio svoju nenadležnost, pri čemu je primijenio argumentaciju koju je obrazložio kako slijedi. Naime, Sud je utvrdio da se odredbama prava Unije na koje se pozivao sud koji je uputio zahtjev uopće nisu nalagale obveze državama članicama u pogledu situacije o kojoj je bila riječ u glavnom postupku. Usto, Sud je naveo da ciljevi propisa prava Unije i nacionalnog propisa o kojem je riječ nisu isti. Naposljetku, Sud je istaknuo da se odredbama predmetnog nacionalnog propisa ne provode Unijini pravni propisi pa je zaključio da je nenadležan za odgovaranje na pitanje koje je postavio Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Okružni upravni sud Sicilije, Italija) (t. 26.-33. i izreka).

Presuda od 21. prosinca 2011. (veliko vijeće), N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865)

Glavni postupak odnosio se na veći broj državljana trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za azil u Ujedinjenoj Kraljevini ili Irskoj, pri čemu su prethodno bili u tranzitu u Grčkoj. Oni su se protivili svojem transferu u Grčku, državu članicu redovno odgovornu za razmatranje njihovih zahtjeva za azil primjenom Uredbe br. 343/2003¹² (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin II). Naime, oni su tvrdili da bi se takvim transferom povrijedila njihova temeljna prava odnosno da su postupci i uvjeti koji se primjenjuju na podnositelje zahtjeva za azil u Grčkoj neprikladni pa je stoga država članica na čijem se državnom području trenutačno nalaze dužna primijeniti mogućnost prihvaćanja odgovornosti za razmatranje i odlučivanje o njihovim zahtjevima za azil, propisanu člankom 3. stavkom 2. Uredbe Dublin II.

U tom su se predmetu, među ostalim, pojavila dva pitanja u vezi s područjem primjene Povelje.

¹² Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.)

Stoga je Sud, kao prvo, morao odlučiti obuhvaća li područje primjene prava Unije, u smislu članka 6. UEU-a i/ili članka 51. Povelje, odluku države članice na temelju članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin II o razmatranju odnosno odbijanju razmatranja zahtjeva za azil za koji nije odgovorna s obzirom na kriterije utvrđene u poglavlju III. te uredbe. U tom pogledu Sud je naglasio da se člankom 3. stavkom 2. Uredbe Dublin II državama članicama priznaje diskrecijska ovlast, koja je sastavni dio zajedničkog europskog sustava azila, propisanog u UFEU-u i razrađenog od zakonodavca Unije. Ta diskrecijska ovlast mora se izvršavati uz poštovanje drugih odredaba navedene uredbe. Usto, država članica koja odluči sama razmotriti zahtjev za azil postaje odgovorna država članica u smislu Uredbe Dublin II te je dužna, ovisno o slučaju, obavijestiti jednu ili više država članica na koje se odnosio zahtjev za azil. Posljedično, Sud je smatrao da se u odnosu na državu članicu koja izvršava diskrecijsku ovlast dodijeljenu člankom 3. stavkom 2. Uredbe Dublin II mora smatrati da provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (t. 55. i 65.-69. te t. 1. izreke).

Kao drugo, budući da su određena prethodna pitanja bila postavljena u pogledu obveza Ujedinjene Kraljevine u području zaštite koja se dodjeljuje osobi na koju se primjenjuje Uredba Dublin II, postavilo se pitanje utječe li na neki način Protokol br. 30¹³ o primjeni Povelje na Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu na odgovore koji su dani. Sud je odgovorio negativno. Sud je u donošenju tog zaključka naglasio da iz članka 1. tog protokola proizlazi da se njime ne dovodi u pitanje primjenjivost Povelje na Ujedinjenu Kraljevinu ili Poljsku, što je potvrđeno njegovom trećom i šestom uvodnom izjavom. Sud je u tim okolnostima presudio da se člankom 1. stavkom 1. Protokola br. 30 pojašnjava članak 51. Povelje te da njegov cilj nije izuzimanje Poljske i Ujedinjene Kraljevine od obveze poštovanja odredaba Povelje kao ni onemogućavanje suda neke od tih država članica da osigura poštovanje tih odredaba (t. 116., 119., 120. i 122. te t. 4. izreke)¹⁴.

Presuda od 19. studenoga 2019. (veliko vijeće), A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982)

U glavnim postupcima troje poljskih sudaca Vrhovnog upravnog suda i Vrhovnog suda žalilo se na svoje prijevremeno umirovljenje, koje je određeno u skladu s novim nacionalnim zakonodavstvom. U prilog svojim pravnim sredstvima pred vijećem za radno pravo i pravo socijalnog osiguranja Sądu Najwyższego (Vrhovni sud, Poljska) tvrdili su, među ostalim, da se tim prijevremenim umirovljenjem povređuju članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, članak 47. Povelje i Direktiva 2000/78¹⁵. Iako su nakon izmjene navedenog zakonodavstva podnositelji zahtjeva zadržali svoje dužnosti odnosno bili ponovno postavljeni na njih, sud koji je uputio zahtjev smatrao je da je još uvijek suočen s problemom postupovne naravi. Naime, iako je predmetna vrsta spora u pravilu ulazila u nadležnost novoustanovljenog disciplinskog vijeća u okviru Vrhovnog suda, taj se sud, zbog dvojbi glede neovisnosti tog tijela, pitao mora li izuzeti iz primjene nacionalna pravila o podjeli sudske nadležnosti i, prema potrebi, sam odlučiti o meritumu tih sporova.

13 Protokol (br. 30) o primjeni Povelje Europske unije o temeljnim pravima na Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu (SL 2010., C 83, str. 313.) (u daljnjem tekstu: Protokol (br. 30))

14 Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2011., str. 61.

15 Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

U tom je kontekstu sud koji je uputio zahtjev postavio Sudu pitanje treba li članak 2. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te članak 47. Povelje tumačiti na način da vijeće vrhovnog suda države članice, poput predmetnog disciplinskog vijeća, s obzirom na uvjete koji su doveli do njegova osnivanja i imenovanja njegovih članova, udovoljava zahtjevima neovisnosti i nepristranosti koji se zahtijevaju na temelju tih odredaba prava Unije.

Prije nego što je odgovorio na to pitanje o meritumu, Sud je odlučivao o svojoj nadležnosti te je razmotrio je li nacionalnim odredbama o kojima je riječ u glavnom postupku provođeno pravo Unije, koje bi time bile obuhvaćene područjem primjene Povelje.

Što se tiče pitanja područja primjene Povelje, Sud je naglasio da su se u tom slučaju podnositelji zahtjeva pozivali na postojanje povrede zabrane diskriminacije na temelju dobi u području zapošljavanja, koja je predviđena Direktivom 2000/78, čijim se člankom 9. potvrđuje pravo na djelotvoran pravni lijek. Sud je iz toga zaključio da ti predmeti odgovaraju situacijama koje su uređene pravom Unije. Naime, postavljeno pitanje odnosi se na to ispunjava li nacionalno tijelo koje je uobičajeno nadležno za rješavanje spora u kojem se osoba poziva na pravo koje ostvaruje na temelju prava Unije zahtjeve koji proizlaze iz prava na djelotvoran pravni lijek, kako je zajamčeno člankom 47. Povelje i člankom 9. stavkom 1. Direktive 2000/78.

Osim toga, kad je riječ o području primjene članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, Sud je podsjetio na to da je cilj te odredbe zajamčiti djelotvornu sudsku zaštitu u „područjima obuhvaćenim pravom Unije“, neovisno o situaciji u kojoj države članice provode to pravo, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

Naposljetku, Sud je dodao da se ni Protokolom (br. 30) o primjeni Povelje na Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu ne dovodi u pitanje primjenjivost Povelje u Poljskoj te da njegov predmet nije osloboditi Poljsku od obveze poštovanja odredaba Povelje (t. 78.-85. i 100.).

Presuda od 19. studenoga 2019. (veliko vijeće), TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981)

Predmetni radnici u tim predmetima imali su na temelju kolektivnog ugovora koji se primjenjuje u njihovu sektoru djelatnosti pravo na razdoblje plaćenog godišnjeg odmora koje prelazi najkraće razdoblje od četiri tjedna, propisano člankom 7. stavkom 1. Direktive 2003/88¹⁶, tj. sedam tjedana (predmet TSN, C-609/17) i pet tjedana (predmet AKT, C-610/17). Budući da su ti radnici zbog bolesti bili nesposobni za rad tijekom razdoblja svojeg plaćenog godišnjeg odmora, zatražili su od svojeg odnosnog poslodavaca da prenesu dio godišnjeg odmora kojim se nisu mogli koristiti. Međutim, njihovi su poslodavci odbili te zahtjeve u dijelu koji se odnosio na dio prava na plaćeni godišnji odmor koji je prelazio najkraći godišnji odmor od četiri tjedna, propisan Direktivom 2003/88.

Postupajući u tim sporovima, työtuomioistuim (Radni sud, Finska) pitao se protive li se članku 31. (Pošteni i pravični radni uvjeti) stavku 2. Povelje, u pogledu prava na plaćeni godišnji odmor, nacionalni propisi i kolektivni ugovori kojima se propisuje odobravanje broja dana plaćenog

¹⁶ Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.)

godišnjeg odmora koji prelazi najkraće razdoblje od četiri tjedna, propisano Direktivom 2003/88, pri čemu se isključuje prenošenje tih dana godišnjeg odmora zbog bolesti.

Odlučujući o odgovoru na pitanje jesu li ti propisi obuhvaćeni područjem primjene Povelje, Sud je prije svega podsjetio na to da se u pogledu djelovanja država članica odredbe Povelje odnose na njih samo kada provode pravo Unije. Sud je zatim naveo da se ne može samom činjenicom da su nacionalne mjere obuhvaćene područjem u kojem Unija ima nadležnosti uvesti te mjere u područje primjene prava Unije i podrazumijevati primjenu Povelje.

U tom pogledu, Sud je naglasio da se Direktivom 2003/88, koja je donesena na temelju članka 137. stavka 2. UEZ-a, koji je postao članak 153. stavak 2. UFEU-a, samo postavljaju minimalni sigurnosni i zdravstveni uvjeti u području organizacije radnog vremena. Na temelju članka 153. stavka 4. UFEU-a, takvim se minimalnim uvjetima ne može spriječiti državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere koje su u skladu s Ugovorima. Stoga je Sud smatrao da su države članice u izvršavanju svoje zadržane nadležnosti u području socijalne politike i dalje slobodne donositi takve propise, strože od onih koji su predmet intervencije zakonodavca Unije, pod uvjetom da ne dovode u pitanje usklađenost navedene intervencije.

Sud je tako smatrao da, kada države članice dodjeljuju ili dopuštaju socijalnim partnerima da dodijele pravo na broj dana plaćenog godišnjeg odmora koji prelazi najkraće razdoblje od četiri tjedna, propisano Direktivom 2003/88, takva prava ili pak uvjeti eventualnog prenošenja tih prava u slučaju bolesti tijekom godišnjeg odmora obuhvaćeni su izvršavanjem zadržane nadležnosti država članica, a nisu uređeni navedenom direktivom. Dakle, kada se odredbama prava Unije u određenom području ne uređuje neki aspekt i ne nalaže nikakva posebna obveza državama članicama u pogledu određene situacije, nacionalni propis koji država članica donese u vezi s tim aspektom nalazi se izvan područja primjene Povelje. Posljedično, Sud je zaključio da država članica donošenjem takvih propisa ili odobravanjem pregovaranja o kolektivnim ugovorima poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima ne provodi tu direktivu u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da se ona, osobito njezin članak 31. stavak 2., ne primjenjuje (t. 42.-55.).

Presuda od 1. prosinca 2016., Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917)

Tužitelj je u ovom predmetu osporavao svoj otkaz. Naime, tužitelju je zbog stegovnog razloga otkazano tijekom razdoblja njegove privremene nesposobnosti za rad na neodređeno vrijeme koja je nastupila kao posljedica ozljede na radu. M. Daouidi stoga je podnio tužbu pred Juzgadam de lo Social n° 33 de Barcelona (Radni sud br. 33 u Barceloni, Španjolska) radi utvrđenja, kao glavno, ništetnosti svojeg otkaza.

Taj je sud naveo da postoji dovoljno činjenica koje upućuju na to da je stvarni razlog otkazivanja tužitelju bila njegova nesposobnost za rad kao rezultat ozljede na radu koju je pretrpio. Stoga se sud koji je uputio zahtjev pitao treba li takav otkaz smatrati protivnim pravu Unije jer predstavlja povredu načela nediskriminacije, prava na zaštitu protiv svakog neopravdanog otkaza, prava na poštene i pravične radne uvjete, prava na pristup pravima iz socijalne sigurnosti kao i prava na zdravstvenu zaštitu, propisanim u članku 21. stavku 1., članku 30., članku 31., članku 34. stavku 1. i članku 35. Povelje.

Sud je na temelju ustaljene sudske prakse podsjetio na to da, kada pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati, a odredbe Povelje na koje se eventualno poziva ne mogu same po sebi biti temelj te nadležnosti. Sud je u tom pogledu naveo da valja smatrati da u tom stadiju glavnog postupka nije utvrđeno da je predmetna situacija ulazila u područje primjene odredbe prava Unije, osim onih koje se nalaze u Povelji. Naime, kada je riječ osobito o Direktivi 2000/78¹⁷, Sud je smatrao da činjenica da je osoba zbog ozljede na radu privremeno nesposobna za rad na neodređeno vrijeme u smislu nacionalnog prava ne znači da se ograničenje koje trpi ta osoba može kvalificirati „trajnim” u smislu pojma „invaliditet” iz te direktive. U predmetnom slučaju Sud je utvrdio svoju nenadležnost za odgovaranje na postavljeno pitanje (t. 63., 64., 65. i 68.).

Presuda od 16. svibnja 2017. (veliko vijeće), Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373)

Glavni postupak odnosio se na spor između društva Berlioz Investment Fund i directeura de l'administration luxembourgeoise des contributions directes (ravnatelj luksemburške uprave za izravno oporezivanje) u vezi s novčanom kaznom koja je izrečena tom društvu zbog odbijanja odgovaranja na zahtjev za informacije koji je bio upućen u okviru razmjene informacija s francuskom poreznom upravom. Naime, tužitelj je djelomično odgovorio na zahtjev za informacije smatrajući da druge zatražene informacije nisu bile relevantne u smislu Direktive 2011/16¹⁸ za ocjenu primjenjuje li se na isplate dividendi koje je izvršilo njegovo društvo kći porez po odbitku, a što je predmet nadzora koji provodi francuska porezna uprava. Zbog tog djelomičnog odgovora ravnatelj uprave za izravno oporezivanje odredio je tužitelju administrativnu novčanu kaznu na temelju luksemburškog zakona.

Tužitelj je stoga pokrenuo postupak pred tribunalom administratif (Upravni sud, Luksemburg) radi nadzora utemeljenosti odluke kojom mu je naloženo dostavljanje traženih informacija. Upravni sud odlučio je da je glavni tužbeni zahtjev radi preinake djelomično utemeljen pa je snizio novčanu kaznu, ali je odbio tužbu u preostalom dijelu navodeći da nije bilo potrebe očitovati se o podređenom zahtjevu za poništenje. Tužitelj je zatim podnio žalbu pred Courom administrative (Visoki upravni sud, Luksemburg) tvrdeći da je upravni sud odbijanjem na temelju luksemburškog zakona provjere utemeljenosti naloga povrijedio njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 6. stavkom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP).

Smatrajući da je postojala mogućnost potrebe uzimanja u obzir članka 47. Povelje, odredbe koja odražava pravo iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a, sud koji je uputio zahtjev pitao je, među ostalim, treba li se u svrhe primjene Povelje smatrati da država članica provodi pravo Unije u smislu članka 51. Povelje kad u svojem zakonodavstvu propisuje novčanu kaznu osobi koja odbija dostaviti informacije u okviru razmjene informacija između poreznih uprava koja se, među ostalim, temelji na odredbama Direktive 2011/16.

17 Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

18 Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL 2011., L 64, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 363.)

Sud je smatrao da valja utvrditi može li se nacionalna mjera koja propisuje takvu kaznu smatrati provođenjem prava Unije. U tom pogledu Sud je naveo da Direktiva 2011/16 nalaže državama članicama određene obveze. Točnije, Sud je istaknuo da se člankom 5. te direktive propisuje da tijelo koje prima zahtjev dostavlja određene informacije tijelu koje podnosi zahtjev. Osim toga, Sud je naglasio da se u skladu s člankom 18. Direktive 2011/16, naslovljenim „Obveze“, država članica koja prima zahtjev koristi svojim mjerama za prikupljanje informacija kako bi dobila tražene informacije. Usto, prema stajalištu Suda, države članice moraju u skladu s člankom 22. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2011/16 poduzeti mjere potrebne za osiguranje nesmetanog djelovanja postupaka upravne suradnje kako je predviđeno tom direktivom. On je također naveo da, iako se Direktivom 2011/16 upućuje na mjere za prikupljanje informacija koje postoje u nacionalnom pravu, njome se državama članicama nalaže da poduzmu nužne mjere za prikupljanje traženih informacija na način koji poštuje njihove obveze u vezi s razmjenom informacija. Sud je u tom pogledu smatrao da okolnost da se Direktivom 2011/16 izričito ne propisuje primjena sankcijskih mjera ne znači da ih se ne može smatrati provođenjem te direktive i stoga da su obuhvaćene područjem primjene prava Unije. Stoga je Sud zaključio da članak 51. stavak 1. Povelje treba tumačiti na način da država članica provodi pravo Unije u smislu te odredbe i da je stoga Povelja primjenjiva kad država članica u svojem zakonodavstvu propisuje novčanu kaznu osobi koja odbija dostaviti informacije u okviru razmjene između poreznih uprava koja se, među ostalim, temelji na odredbama Direktive 2011/16 (t. 32.-42. i t. 1. izreke).

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

U ovom su predmetu tužitelji u glavnom postupku bili rumunjski suci koji su istodobno obavljali djelatnost sveučilišnih predavača. Nakon više od 30 godina sudačke službe, tužitelji su podnijeli zahtjev za ostvarenje svojih prava na umirovljenje koja su u skladu s tada važećim nacionalnim zakonom mogli kumulirati s prihodima koji potječu iz djelatnosti predavača. Međutim, u kontekstu ekonomske krize naknadno je donesen novi zakon kojim je zabranjeno takvo kumuliranje, a koji je Curtea Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) proglasila suglasnim s Ustavom. Tužitelji su stoga podnijeli tužbu za poništenje odluka o obustavi mirovina navodeći da je novi zakon protivan pravu Unije, osobito odredbama UEU-a i Povelje. Budući da je tužba odbijena u prvom stupnju i povodom žalbe, tužitelji su podnijeli prijedlog za ponavljanje postupka pred sudom koji je uputio zahtjev. U vezi s time sud koji je uputio zahtjev postavio je, među ostalim, pitanje Sudu protivni li se članku 6. UEU-a i članku 17. (Pravo na vlasništvo) Povelje takvo nacionalno zakonodavstvo koje propisuje zabranu kumuliranja neto starosne mirovine s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće na temelju kojeg je utvrđen proračun državnog sustava socijalnog osiguranja.

Prije meritornog odgovaranja na pitanje suda koji je uputio zahtjev, Sud je prije svega ispitao može li se smatrati da se takvim nacionalnim zakonodavstvom provodi pravo Unije, kako bi utvrdio je li Povelja doista primjenjiva na glavni postupak.

Sud je u tom pogledu naveo da je, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, predmetni zakon donesen kako bi Rumunjska ispunila obveze preuzete prema Uniji u pogledu gospodarskog

programa kojim se Rumunjskoj omogućuje korištenje instrumentom financijske pomoći platnim bilancama, pri čemu su te obveze konkretizirane u Protokolu Sporazuma¹⁹. Među uvjetima utvrđenima Protokolom Sporazuma nalaze se smanjenje rashoda za plaće u javnom sektoru i, s ciljem dugoročnog poboljšanja javnih financija, reforma ključnih parametara mirovinskog sustava. Stoga je Sud utvrdio da je namjena mjere zabrane kumuliranja iz glavnog postupka, kojom se istodobno nastoje postići dva gore navedena cilja, provedba obveza koje je Rumunjska preuzela u Protokolu Sporazuma, a koji je dio prava Unije. Naime, pravni je temelj tog protokola članak 143. UFEU-a, koji Uniji dodjeljuje nadležnost za odobravanje zajedničke pomoći državi članici čija valuta nije euro i koja je suočena s poteškoćama ili ako joj ozbiljno prijete poteškoće u odnosu na njezinu platnu bilancu (t. 31., 45. i 47.).

Sud je dodao da se Protokolom Sporazuma Rumunjskoj, doduše, ostavlja manevarski prostor kako bi odlučila koje su mjere najbolje za ispunjenje navedenih obveza. Međutim, s jedne strane, kad država članica donosi mjere u okviru diskrecijske ovlasti koja joj je dodijeljena aktom prava Unije, valja smatrati da ona provodi to pravo u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. S druge strane, ciljevi iz članka 3. stavka 5. Odluke 2009/459²⁰ kao i oni utvrđeni Protokolom Sporazuma dovoljno su detaljni i precizni da se na temelju njih može utvrditi da je cilj zabrane kumuliranja koji proizlazi iz predmetnog nacionalnog zakona provedba tog protokola i te odluke te stoga prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Posljedično, Povelja je primjenjiva na glavni postupak (t. 48.).

Presuda od 7. studenoga 2019., UNESA i dr. (C-80/18 do C-83/18, EU:C:2019:934)

Glavni postupci odnosili su se na zakonitost više španjolskih poreza na nuklearnu energiju, koju dovode u pitanje društva koja proizvode nuklearnu energiju. Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), pred kojim je pokrenut postupak u tim sporovima, uputio je Sudu pitanje o usklađenosti propisa kojim se predviđaju ti porezi s pravom Unije. Sud koji je uputio zahtjev u biti je osobito želio saznati poštuju li se predmetnim propisom načelo „onečišćivač plaća” iz članka 191. stavka 2. UFEU-a, članak 20. (Jednakost pred zakonom) i članak 21. (Nediskriminacija) Povelje kao i direktive 2005/89²¹ i 2009/79²², s obzirom na to da su poduzeća za proizvodnju nuklearne energije snosila osobito velik dio predmetnih poreza u odnosu na druge poduzetnike u elektroenergetskom sektoru.

Najprije, što se tiče pitanja usklađenosti predmetnog nacionalnog propisa s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a i Direktivom 2005/89, Sud je naveo, kao prvo, da se načelo onečišćivač plaća, kako je predviđeno člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, ne može primijeniti na situaciju u glavnom postupku jer ta odredba nije provedena ni Direktivom 2009/72 ni Direktivom 2005/89. Kao drugo, što se tiče primjenjivosti Direktive 2005/89, Sud je istaknuo da zahtjevi za prethodnu odluku nisu sadržavali sve elemente iz članka 94. točke (c) njegovog Poslovnika, smatrajući da mu stoga taj nedostatak informacija ne omogućuje odlučivanje o primjenjivosti članaka 20. i 21.

19 Protokol Sporazuma između Europske zajednice i Rumunjske, sklopljen 23. lipnja 2009. u Bukureštu i Bruxellesu

20 Odluka Vijeća 2009/459/EZ od 6. svibnja 2009. o pružanju srednjoročne financijske pomoći Zajednice Rumunjskoj (SL 2009., L 150, str. 8.)

21 Direktiva 2005/89/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe električnom energijom i ulaganja u infrastrukturu (SL 2006., L 33, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 58., str. 115.)

22 Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.)

Povelje. On je u tom pogledu podsjetio na to da se člankom 51. stavkom 1. Povelje potvrđuje ustaljena sudska praksa Suda prema kojoj je cilj temeljnih prava zajamčenih u pravnom sustavu Unije da se primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih. Dakle, kad pravna situacija nije obuhvaćena područjem primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati, a odredbe Povelje na koje se eventualno poziva ne mogu same po sebi biti temelj te nadležnosti. U ovom se slučaju mogla utvrditi primjenjivost članaka 20. i 21. Povelje samo da je bio primjenjiv članak 191. stavak 2. UFEU-a ili Direktiva 2005/89. Međutim, budući da se te odredbe ne mogu primijeniti na glavne postupke, Sud je proglasio nedopuštenim pitanje koje se odnosi na tumačenje članaka 20. i 21. Povelje u vezi s tim odredbama (t. 30. i 35.-40.).

Nadalje, što se tiče primjenjivosti Direktive 2009/72, Sud je podsjetio na to da načelo nediskriminacije, predviđeno u njezinu članku 3. stavku 1., obvezuje države članice samo kada je predmetna nacionalna situacija obuhvaćena područjem primjene prava Unije. Ističući u ovom slučaju da su predmetne situacije bile potpuno unutarnje i da su predmetni porezi bili porezne mjere, Sud je smatrao da se, s obzirom na to da Direktiva 2009/72 ne predstavlja mjeru usklađivanja poreznih odredaba država članica, načelo nediskriminacije, predviđeno u njezinu članku 3. stavku 1., ne primjenjuje na pobijani propis. Stoga, budući da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne navode druga pojašnjenja u pogledu nekog drugog instrumenta prava Unije koji se provodi nacionalnim propisom, Sud je presudio da se ne može smatrati da je donošenjem tog propisa Kraljevina Španjolska provela pravo Unije. Slijedom toga, Sud je smatrao da nije nadležan odgovoriti na pitanja koja se odnose na tu direktivu u pogledu tumačenja članaka 20. i 21. Povelje (t. 47., 48., 51. i 53.).

Rješenje od 7. rujna 2017., Demarchi Gino (C-177/17 i C-178/17, EU:C:2017:656)

U glavnom su postupku suprotstavljene stranke bili vjerovnici koji su sudjelovali u dvama zasebnim stečajnim postupcima i Ministero della Giustizia (ministarstvo pravosuđa, Italija), povodom plaćanja iznosa koje je potonji dugovao kao pravičnu naknadu zbog pretjerano dugog trajanja sudskih postupaka. Naime, budući da su navedeni postupci trajali pretjerano dugo, ti su vjerovnici na temelju talijanskog zakona podnijeli tužbu za naknadu štete pred Corteom d'appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu, Italija). Taj je sud prihvatio njihove zahtjeve. Tužitelji su zatim pred sudom koji je uputio zahtjev podnijeli tužbu kojom su zatražili da se predmetnoj javnoj upravi naloži izvršenje obveza koje su joj tim pravomoćnim odlukama naložene. Međutim, budući da tužitelji nisu ispunili obveze koje se odnose na složene upravnopravne formalnosti propisane talijanskim zakonom, sud koji je uputio zahtjev morao je njihove tužbe proglasiti nedopuštenima.

Sud koji je uputio zahtjev, dvojeći o usklađenosti talijanske zakonske odredbe o tim formalnostima s pravom na pošteno suđenje, zajamčenim Poveljom, postavio je Sudu pitanje protivi li se načelu utvrđenom u članku 47. (Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje) stavku 2. Povelje u vezi s člancima 67., 81. i 82. UFEU-a nacionalno zakonodavstvo koje zahtijeva da osobe koje su pretrpjele štetu zbog pretjerano dugog trajanja sudskog postupka koji se odnosi na predmet iz područja pravosudne suradnje poduzmu niz složenih upravnopravnih radnji da bi ishodile isplatu pravične naknade čije je plaćanje naloženo državi, a da u međuvremenu ne mogu podnijeti tužbu za izvršenje i nastavno zatražiti naknadu štete nastale navedenim zakašnjelim plaćanjem.

Sud je podsjetio na svoju sudsku praksu o neprimjenjivosti temeljnih prava Unije na nacionalni propis jer odredbe Unije u predmetnom području ne nalažu državama članicama nikakvu obvezu u pogledu situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku. U predmetnom slučaju Sud je naveo da se odredbama UFEU-a koje spominje sud koji je uputio zahtjev (odnosno članci 81. i 82. UFEU-a) državama članicama ne nalažu posebne obveze u odnosu na naplatu iznosa koje duguje država na temelju pravične naknade zbog pretjerano dugog trajanja sudskog postupka i da trenutačno pravo Unije ne sadržava nikakav poseban propis u tom području. Sud je na temelju različitih razmotrenih elemenata utvrdio svoju nenadležnost za odgovaranje na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev (t. 21.-25., 28. i 29. te izreka).

2.1.2. Mogućnost pojedinaca da se pozivaju na određene odredbe Povelje

Presude od 6. studenoga 2018. (veliko vijeće), Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871) i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874)

U tim trima slučajevima bivši poslodavci odbili su nasljednicima dotičnih radnika, s jedne strane, odnosno dotičnom radniku, s druge strane, isplatiti novčanu naknadu za plaćene godišnje odmore koje oni nisu iskoristili prije prestanka predmetnih radnih odnosa. U prvom predmetu (predmet Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16) M. E. Bauer i M. Broßonn zatražile su od Grada Wuppertala i V. Willmerotha, u svojstvu bivših poslodavaca njihovih preminulih bračnih drugova, pravo na novčanu naknadu za plaćeni godišnji odmor koji potonji nisu iskoristili prije svoje smrti. U drugom predmetu (predmet Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16) T. Shimizu zatražio je od društva Max-Planck, kao njegov bivši zaposlenik, isplatu naknade za dane odmora koji nisu iskorišteni prije prestanka radnog odnosa koji ih je povezivao. Međutim, u skladu s primjenjivim nacionalnim odredbama, pravo na plaćeni godišnji odmor radnika prestaje u trenutku njegove smrti ako tijekom svojeg radnog odnosa nije zatražio da iskoristi svoj plaćeni godišnji odmor tijekom referentnog razdoblja na koje se odmor odnosio. U tim se okolnostima pravo na plaćeni godišnji odmor nije moglo pretvoriti u pravo na novčanu naknadu.

Postupajući u tim sporovima, Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka) pitao se u okviru svakog od tih predmeta, među ostalim, treba li, u slučaju nemogućnosti tumačenja nacionalnih propisa poput onih o kojima je riječ u tim predmetima na način da se osigura njihova usklađenost s člankom 7. Direktive 2003/88²³ i člankom 31. (Pravo na plaćeni godišnji odmor) stavkom 2. Povelje, priznati izravan učinak navedenim odredbama prava Unije, što podrazumijeva da nacionalni sud mora izuzeti od primjene te nacionalne propise. K tome, sud koji je uputio zahtjev pitao se može li do takvog učinka izuzimanja od primjene predmetnih nacionalnih propisa doći i u okviru spora između dvaju pojedinaca, kao što je to slučaj u predmetima Willmeroth (C-570/16) i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-304/16).

U tim su se predmetima pojavila dva pitanja koja se odnose na područje primjene Povelje.

23 Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.). Konkretno, člankom 7. te direktive uređuje se pravo svakog radnika na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna.

Tako je Sud, kao prvo, što se tiče ocjene postojanja nacionalne mjere za provedbu prava Unije, naglasio posebnu važnost prava na plaćeni godišnji odmor, ne samo kao načela socijalnog prava Unije nego i jer je to izričito utvrđeno u članku 31. stavku 2. Povelje. U tom pogledu, podsjećajući na to da je cilj temeljnih prava zajamčenih u pravnom poretku Unije njihova primjena na sve situacije uređene pravom Unije, Sud je smatrao da se na te predmete primjenjuje članak 31. stavak 2. Povelje, s obzirom na to da nacionalni propis o kojem je riječ u različitim predmetima (u dijelu zajedničkom za obje presude) predstavlja provedbu Direktive 2003/88.

Kao drugo, Sud je zauzeo stajalište o dosegu članka 31. stavka 2. Povelje. Konkretnije, na njemu je bilo da pojasni mogu li se pojedinci izravno pozivati na tu odredbu, kako u pogledu javnog tako i privatnog poslodavca, kako bi nacionalni sud, s jedne strane, izuzeo od primjene sporni propis o kojem je riječ u svakom predmetu i, s druge strane, prema potrebi, osigurao da nasljednici preminulog radnika odnosno radnik o kojem je riječ ne budu lišeni novčane naknade za stečeni, a neiskorišteni godišnji odmor, s obzirom na to da je ta naknada na teret predmetnog bivšeg poslodavca.

U tom je pogledu Sud najprije naveo da se člankom 31. stavkom 2. Povelje, u kojem se obvezujućim izričajem propisuje da „svaki radnik ima pravo [...] na plaćeni godišnji odmor“, odražava temeljno načelo socijalnog prava, od kojeg se može odstupiti samo uz poštovanje strogih uvjeta iz članka 52. stavka 1. Povelje i, osobito, bitnog sadržaja prava na plaćeni godišnji odmor. Tako je Sud, pozivajući se na presudu Egenberger²⁴, potvrdio da pravo na razdoblje plaćenog godišnjeg odmora, utvrđeno člankom 31. stavkom 2. Povelje, stoga ima, kad je riječ o samom njegovu postojanju, istodobno i obvezni i bezuvjetni karakter jer se, naime, na temelju potonjeg ne zahtijeva razrada tog prava u odredbama prava Unije ili nacionalnog prava, na kojima je samo da preciziraju trajanje plaćenog godišnjeg odmora. Sud je iz toga zaključio da je navedena odredba sama po sebi dovoljna da radnicima dodijeli pravo na koje se kao takvo mogu pozivati u sporu protiv svojeg poslodavca u situaciji obuhvaćenoj pravom Unije, koja stoga ulazi u područje primjene Povelje. Stoga je Sud pojasnio da taj isti članak 31. stavak 2. Povelje dovodi do toga da nacionalni sud, kad je riječ o situacijama koje ulaze u njezino područje primjene, mora izuzeti iz primjene nacionalne propise poput onih o kojima je riječ u tim dvjema presudama (predmet Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, t. 84.-86.) (predmet Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, t. 73.-75.).

Nadalje, što se tiče učinka članka 31. stavka 2. Povelje u pogledu poslodavaca koji imaju svojstvo pojedinca, Sud je istaknuo da – iako se u članku 51. stavku 1. Povelje pojašnjava da se njezine odredbe odnose na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije – navedeni članak 51. stavak 1. ne uređuje, s druge strane, pitanje mogu li takvi pojedinci u slučaju potrebe biti izravno prisiljeni na poštovanje određenih odredaba Povelje te se stoga ne može tumačiti na način da sustavno isključuje takvu mogućnost. Sud je iz toga zaključio da, u slučaju nemogućnosti tumačenja nacionalnih propisa poput onih o kojima je riječ u tim različitim predmetima na takav način da se osigura njihova usklađenost s člankom 7. Direktive 2003/88 i člankom 31. stavkom 2. Povelje, nacionalni sud također mora osigurati da nasljednicima preminulog radnika odnosno dotičnom drugom radniku nije uskraćena novčana naknada za stečeni, a neiskorišteni godišnji odmor, s obzirom na to da tu naknadu snosi dotični bivši poslodavac. Takva se obveza nacionalnom sudu

24 Presuda od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257)

nalaže na temelju članka 7. Direktive 2003/88 i članka 31. stavka 2. Povelje kada se spor vodi između pojedinca i poslodavca koji ima svojstvo javnog tijela i, na temelju druge od tih odredaba, kada se spor vodi između pojedinca i poslodavca koji ima svojstvo pojedinca (predmet Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, t. 87.-92. i t. 2. izreke)²⁵ (predmet Max-Planck-Gesellschaft Förderung Förderung Transport, C-569/16 i C-570/16, t. 87.-92. i t. 2. izreke)²⁶.

2.2. Prepreka ili ograničenje prava Unije odnosno lišenje njegova djelotvornog ostvarivanja

Ovaj se predmet odnosio na četiri spora u kojima je zajednička okolnost bilo to da su na temelju nadzora provedenog u različitim mjestima u Austriji privremeno zaplijenjeni automati za igre na sreću za koje se smatralo da su korišteni za organizaciju zabranjenih igara na sreću. Naime, ti su automati bili korišteni bez prethodne dozvole upravnih tijela, što je pretpostavka koju zahtijeva austrijski savezni zakon o igrama na sreću (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989).

Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Neovisno upravno vijeće u Gornjoj Austriji, Austrija), koji je postupao u tim sporovima, postavio je Sudu pitanje o usklađenosti tog uređenja sa slobodnim pružanjem usluga, zajamčenim u članku 56. UFEU-a i člancima 15.-17., 47. i 50. Povelje. Naime, to je vijeće smatralo, među ostalim, da austrijska tijela nisu dokazala ni da su kriminalitet i/ili ovisnost o igrama na sreću u razdoblju o kojem je riječ bili značajan problem ni to da je pravi cilj uređenja monopola nad igrama na sreću bila borba protiv kriminaliteta i zaštita igrača, a ne puko povećanje državnih prihoda.

U okviru postupka pred Sudom mnoge nacionalne vlade tvrdile su da Povelja u ovom slučaju nije primjenjiva jer područje igara na sreću nije usklađeno pa stoga nacionalni propisi iz tog područja ne predstavljaju provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

Sud je u tom pogledu naveo da se na nacionalni propis koji je takve naravi da predstavlja prepreku izvršavanju jedne ili više temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, a država članica radi njegova opravdanja poziva se na važne razloge u općem interesu, mogu primijeniti iznimke koje pravo Unije predviđa za opravdanje te prepreke samo ako je to u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud. Sud je smatrao da ta obveza usklađenosti s temeljnim pravima nedvojbeno ulazi u područje primjene prava Unije te, posljedično, Povelje. Stoga se primjena države članice iznimaka predviđenih pravom Unije za opravdanje prepreke temeljnoj slobodi, zajamčenoj Ugovorom, mora smatrati „provedbom prava Unije“ u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

Dakle, u predmetnom je slučaju Povelja bila primjenjiva. Naime, austrijsko uređenje igara na sreću doista je predstavljalo ograničenje slobodnog pružanja usluga, zajamčenog člankom 56. UFEU-a. Usto, radi opravdanja tog uređenja istaknuti su ciljevi zaštite igrača i borbe protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama, što su važni razlozi u općem interesu u odnosu na koje je

25 Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2018., str. 18.

26 Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2018., str. 17. i 18.

sudskom praksom Suda priznato da mogu opravdati ograničenja temeljnih sloboda u području igara na sreću. Sud je u konkretnom slučaju utvrdio da ispitivanje ograničenja koje u smislu članka 56. UFEU-a predstavlja taj nacionalni propis obuhvaća i eventualna ograničenja ostvarivanja prava i sloboda propisanih Poveljom, zaključujući da nije potrebno odvojeno ispitivanje po toj osnovi (t. 35., 36., 39., 42. i 60.)²⁷.

Presude od 13. rujna 2016. (veliko vijeće), Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) i CS (C-304/14, EU:C:2016:674)

Zbog činjenice ranije kaznene osude, jednom je državljaninu treće zemlje tijelo države članice domaćina odbilo dozvolu boravka, a drugoj je državljanici treće zemlje tijelo države članice državljanstva njezine maloljetne djece, u odnosu na koju je ona ostvarivala pravo na čuvanje i odgoj te koja su bili građani Unije, izdalo odluku o protjerivanju. U prvonavedenom predmetu Rendón Marín (C-165/14) tužitelj je bio otac dvoje maloljetne djece, sina španjolskog državljanstva i kćeri poljskog državljanstva, u pogledu koje je ostvarivao isključivo pravo na čuvanje i odgoj te koja su cijeli svoj život živjela u Španjolskoj. U drugonavedenom predmetu CS (C-304/14) dotična osoba bila je majka djeteta britanskog državljanstva koje je boravilo s njome u Ujedinjenoj Kraljevini i u pogledu kojeg je ona ostvarivala isključivo pravo na čuvanje i odgoj.

Postupajući u tim sporovima, sudovi koji su uputili zahtjeve, odnosno Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) i Upper Tribunal (Viši sud, Ujedinjena Kraljevina), postavili su Sudu pitanje može li sama činjenica postojanja ranije kaznene osude opravdati odbijanje prava boravka ili protjerivanje državljanina treće zemlje koji u pogledu maloljetnog građanina Unije ostvaruje isključivo pravo na čuvanje i odgoj.

Sud je prije svega izložio da se Direktiva 2004/38 o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak]²⁸ primjenjuje samo na građane Unije i njihove članove obitelji koji dolaze u državu članicu različitu od one koje su državljani odnosno koji borave u državi članici različitoj od one koje su državljani. Dakle, u dvjema predmetnim slučajevima samo tužitelj u prvonavedenom predmetu i njegova kći poljskog državljanstva mogu ostvarivati pravo boravka na temelju te direktive. Iako se Direktiva primjenjivala samo na situaciju jednog djeteta, sva su se tri djeteta na koja su se odnosila ta dva predmeta mogla na temelju članka 20. UFEU-a i same činjenice svojeg statusa građanina Unije pozivati na prava koja taj status pruža (koja, među ostalim, obuhvaćaju pravo na kretanje i boravak na državnom području država članica).

Sud je zatim podsjetio na to da postoje vrlo specifične situacije u kojima se iznimno, bez obzira na činjenice da se sekundarno zakonodavstvo vezano uz pravo boravka državljanina trećih zemalja ne primjenjuje i da odnosni građanin Unije nije iskoristio svoju slobodu kretanja, pravo boravka ne može odbiti državljaninu treće zemlje koji je član obitelji navedenog građanina Unije a da se time ne dovede u pitanje koristan učinak njegova građanstva Unije, ako bi posljedica tog odbijanja bila ta da bi taj građanin morao zapravo napustiti područje Unije u cijelosti, čime bi mu

²⁷ Ova je presuda prikazana u Godišnjem izvješću za 2014., str. 37.

²⁸ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/260/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)

bila uskraćena mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije. Sud je, naime, smatrao da je gore navedenim situacijama svojstvena činjenica da su one, iako uređene propisima koji *a priori* pripadaju u nadležnost država članica, kao što su to propisi o pravu ulaska i boravka državljanima trećih zemalja koji se nalaze izvan područja primjene odredaba sekundarnog zakonodavstva, ipak bitno povezane sa slobodom kretanja i boravka građana Unije, kojoj je protivno odbijanje priznanja navedenim državljanima prava ulaska i boravka u državi članici u kojoj boravi taj građanin, s obzirom na to da bi to povrijedilo tu slobodu. Sud je iz toga zaključio da troje djece na koju se odnose ta dva predmeta imaju, kao građani Unije, pravo slobodnog kretanja i boravka na području Unije i bilo koje ograničenje tog prava pripada području primjene prava Unije. Sud je smatrao da bi te dvije predmetne situacije, s obzirom na to da bi, u slučaju da roditelji državljanima trećih zemalja moraju napustiti područje Unije, to posljedično moglo uzrokovati i odlazak njihove djece, mogle dovesti do toga da to troje djece bude lišeno stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa građanina Unije. Stoga su te dvije situacije obuhvaćene područjem primjene prava Unije.

Naposljetku, Sud je u tim dvjema presudama naveo da članak 20. UFEU-a nije utjecao na mogućnost država članica da se pozovu na iznimku, među ostalim, održavanja javnog poretka i zaštite javne sigurnosti. Međutim, Sud je također naveo da, s obzirom na to da su dvije predmetne situacije obuhvaćene pravom Unije, sudovi koji su uputili zahtjeve moraju prilikom njihove ocjene uzeti u obzir pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, kako je utvrđeno u članku 7. Povelje, pri čemu se taj članak mora tumačiti u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta, priznatog u članku 24. stavku 2. Povelje (predmet Rendón Marín, C-165/14, t. 74.-81. i 85.) (predmet CS, C-304/14, t. 29.-33., 36. i 48.).

Presuda od 18. lipnja 2020. (veliko vijeće), Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja) (C-78/18, EU:C:2020:476)

Mađarska je u 2017. donijela zakon koji je predstavljen na način da se njime nastoji osigurati transparentnost civilnih organizacija koje primaju donacije iz inozemstva (Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje primaju pomoć iz inozemstva). Na temelju tog zakona, te su se organizacije morale registrirati pri mađarskim sudovima kao „organizacije koje primaju inozemnu pomoć” kada iznos donacija koje su u jednoj godini primile iz drugih država članica ili trećih zemalja dosegne određeni prag. Prilikom registracije također su morale navesti, među ostalim, ime donatora čija pomoć iznosi ili prelazi iznos od 500 000 mađarskih forinti (oko 1400 eura) i točan iznos pomoći. Ta se informacija potom objavljivala na besplatno dostupnoj javnoj elektroničkoj platformi. Usto, dotične civilne organizacije na svojoj internetskoj početnoj stranici i u svim svojim publikacijama morale su navesti da su „organizacije koje primaju inozemnu pomoć”.

Komisija je smatrala da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 63. UFEU-a (kojim se utvrđuje sloboda kretanja kapitala) kao i članaka 7. (Poštovanje privatnog i obiteljskog života), 8. (Zaštita osobnih podataka) i 12. (Sloboda okupljanja i udruživanja) Povelje, time što je donošenjem tog zakona naložila određenim kategorijama organizacija civilnog društva, koje primaju inozemnu pomoć koja prelazi određeni prag, obveze registracije, prijave i objave te predvidjela mogućnost izricanja sankcija organizacijama koje ne poštuju te obveze. U potporu tom propisu Mađarska se, pak, pozvala na različite ciljeve povećanja transparentnosti

financiranja organizacija civilnog društva te zaštite javnog poretka i javne sigurnosti borbom protiv pranja novca, financiranja terorizma i organiziranog kriminaliteta.

Kad je riječ o primjenjivosti Povelje, Sud je podsjetio na to da, kada država članica tvrdi da je mjera koju je donijela i kojom se ograničava temeljna sloboda zajamčena UFEU-om opravdana na temelju tog Ugovora ili važnim razlogom u općem interesu priznatim pravom Unije, treba smatrati da se takvom mjerom provodi pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da ona mora biti u skladu s temeljnim pravima koja su njome zajamčena (t. 101.).

U ovom slučaju Sud je utvrdio da predmetni propis predstavlja ograničenje slobodnog kretanja kapitala, koje je zabranjeno člankom 63. UFEU-a, i da se Mađarska poziva na postojanje važnog razloga u općem interesu i razloga iz članka 65. UFEU-a kako bi opravdala to ograničenje. Stoga je Sud naveo da odredbe tog zakona moraju biti u skladu s Poveljom, s obzirom na to da taj zahtjev podrazumijeva da se navedenim odredbama ne ograničavaju prava i slobode zajamčene Poveljom odnosno, ako se njima to čini, da su ta ograničenja opravdana s obzirom na zahtjeve iz njezina članka 52. stavka 1. Slijedom toga, Sud je smatrao da valja razmotriti ograničavaju li se tim odredbama prava koja su zaštićena člancima 7., 8. i 12. Povelje i, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li one ipak opravdane (t. 102.-104.).

Presuda od 6. listopada 2020. (veliko vijeće), Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje), (C-66/18, EU:C:2020:792)

Komisija je smatrala da je Mađarska povrijedila obveze koje ima, među ostalim, na temelju članka XVII. Općeg sporazuma o trgovini uslugama (u daljnjem tekstu: GATS)²⁹, članaka 49. i 56. UFEU-a te članka 13. (Sloboda umjetnosti i znanosti), članka 14. (Sloboda osnivanja obrazovnih ustanova) stavka 3. i članka 16. (Sloboda poduzetništva) Povelje, uvjetovanjem obavljanja u Mađarskoj djelatnosti obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija stranih ustanova visokog obrazovanja smještenih izvan Europskog gospodarskog prostora (EGP) postojanjem dvostrukog uvjeta, odnosno uvjeta postojanja međunarodnog ugovora koji povezuje mađarsku vladu i vladu države sjedišta predmetne obrazovne ustanove te uvjeta da navedene obrazovne ustanove obavljaju djelatnost visokog obrazovanja u državi svojeg sjedišta. Kako bi opravdala taj propis koji je predstavljao provedbu članka XVII. GATS-a, Mađarska se, među ostalim, pozivala na važne razloge u općem interesu koji se odnose na sprečavanje prijevornih praksi ustanova visokog obrazovanja i nužnost osiguranja visoke razine kvalitete visokog obrazovanja.

Sud je podsjetio na to da je područje primjene Povelje u pogledu djelovanja država članica određeno njezinim člankom 51. stavkom 1., a u skladu s kojim se odredbe Povelje odnose na države članice samo „kada provode pravo Unije”. Sud je u tom pogledu istaknuo da je GATS dio prava Unije. Dakle, s jedne strane, kada države članice izvršavaju obveze koje proizlaze iz GATS-a, treba smatrati da provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Sud je, s druge strane, podsjetio na to da, kada država članica tvrdi da je mjera koju je donijela i kojom se

²⁹ Opći sporazum o trgovini uslugama nalazi se u Prilogu Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO). Taj je Sporazum o osnivanju WTO-a Unija potpisala i zatim potvrdila Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. (SL 1994., L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.). Člankom XVII. GATS-a, naslovljenim „Nacionalni tretman”, u stavku 1. određuje se da „[u] sektorima navedenima u njenom obvezujućem rasporedu, a ovisno o svim uvjetima i odredbama utvrđenima u njemu, svaka članica uslugama i pružateljima usluga neke druge članice vezano uz sve mjere koje utječu na pružanje usluga odobrava tretman koji nije nepovoljniji od onog koji ona daje vlastitim sličnim uslugama i vlastitim sličnim pružateljima usluga”.

ograničava temeljna sloboda zajamčena UFEU-om opravdana važnim razlogom u općem interesu priznatim pravom Unije, treba smatrati da se takvom mjerom provodi pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da ona mora biti u skladu s temeljnim pravima koja su njome zajamčena. Slijedom toga, Sud je smatrao da sporne mjere moraju biti u skladu s temeljnim pravima iz Povelje. Budući da je Sud prethodno utvrdio da se Mađarska pozivala na ciljeve od općeg interesa kako bi opravdala ta ograničenja, naveo je da valja ispitati ograničavaju li se tim mjerama temeljna prava na koja se poziva Komisija i, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li one ipak opravdane razlozima koje je navela Mađarska (t. 212.-216.).

III. Predmeti u kojima sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio poveznicu s pravom Unije

Presuda od 8. svibnja 2014., Pelckmans Turnhout (C-483/12, EU:C:2014:304)

Belgijsko društvo koje je vodilo vrtne centre zatražilo je u okviru glavnog postupka da se većem broju konkurentskih društava naloži prestanak prakse prema kojoj su njihove prodavaonice bile otvorene javnosti sedam dana u tjednu, s obzirom na to da se belgijskim zakonom nalaže da one moraju biti zatvorene jedan dan tjedno. Konkurentska društva smatrala su da je predmetni propis protivan pravu Unije.

Postupajući u predmetu, rechtbank van koophandel te Antwerpen (Trgovački sud u Antwerpenu, Belgija) postavio je, s jedne strane, Sudu prethodna pitanja (za odgovor na njih vidjeti rješenje od 4. listopada 2012., Pelckmans Turnhout, C-559/11, EU:C:2012:615) i, s druge strane, Grondwettelijk Hofu (Ustavni sud, Belgija) zahtjev za ocjenu ustavnosti. Grondwettelijk Hof odlučio je obratiti se Sudu. Naime, budući da su spornim propisom bile propisane iznimke i da se nije primjenjivao na sve trgovce, taj je sud postavio pitanje o usklađenosti tog propisa s načelima jednakosti i nediskriminacije, među ostalim, iz članaka 20. i 21. Povelje. On je stoga postavio Sudu pitanje o tumačenju tih članaka u vezi s člankom 15. (Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad) i člankom 16. (Sloboda poduzetništva) Povelje kao i člancima 34. do 36. UFEU-a (koji se odnose na slobodu kretanja robe) te člancima 56. i 57. UFEU-a (koji se odnose na slobodu pružanja usluga).

Sud je presudio da u predmetnom slučaju nije utvrđena njegova nadležnost za tumačenje navedenih odredaba Povelje. On je u donošenju tog zaključka prije svega podsjetio na to da, u skladu s člankom 94. točkom (c) Poslovnika Suda, zahtjev za prethodnu odluku mora sadržavati prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije kao i pojašnjenje veze koja prema mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku. Taj prikaz, kao i sažet prikaz relevantnih činjenica, koji se zahtijeva u članku 94. točki (a) tog Poslovnika, mora omogućiti Sudu da provjeri, uz dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, i svoju nadležnost za odgovor na postavljeno pitanje. Međutim, Sud je utvrdio da u predmetnom slučaju odluka kojom se upućuje zahtjev nije sadržavala nijedan konkretan element na temelju kojeg bi se moglo smatrati da pravna situacija o kojoj je riječ ulazi u područje primjene prava Unije, što je nužna pretpostavka kako bi država članica mogla zatražiti tumačenje Povelje. Naime, Sud je smatrao da iz odluke kojom se upućuje zahtjev uopće ne proizlazi da glavni postupak

sadržava elemente povezanosti s jednom od situacija na koje se odnose odredbe Ugovora na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev (t. 16., 20., 22., 23., 26. i 27. te izreka).

Rješenje od 15. svibnja 2019., Corte dei Conti i dr. (C-789/18 i C-790/18, neobjavljeno, EU:C:2019:417)

Glavni postupci odnosili su se na dva suca Corte dei Conti (Revizorski sud, Italija) koji su uz svoju naknadu za sudački rad ostvarivali i dohodak po osnovi prethodne djelatnosti koju su obavljali u službi državnih tijela. Njihova naknada za sudački rad bila je umanjena u mjeri u kojoj je, uz navedene dohotke, prelazila gornju granicu predviđenu predmetnim nacionalnim propisom.

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija, Italija), pred kojim se vodio postupak, pitao se o usklađenosti takvog propisa s više odredaba UEU-a i UFEU-a, s člankom 15. (Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad), člankom 20. (Jednakost pred zakonom), člankom 21. (Nediskriminacija) i člankom 31. (Poštenu i pravični radni uvjeti) Povelje te s člancima 3., 5., 6., 7., 10. i 15. Europskog stupa socijalnih prava. Sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da se ne može isključiti da bi državljani drugih država članica mogli biti podvrgnuti tom nacionalnom propisu u okviru zaposlenja koje ne uključuje javnu vlast.

Podsjećajući na zahtjeve sadržaja zahtjevâ za prethodnu odluku, predviđene osobito u članku 94. svojeg Poslovnika, Sud je najprije istaknuo kako se čini da su svi elementi spora u glavnom postupku ograničeni unutar jedne države članice. Nadalje, Sud je smatrao da se člankom 45. UFEU-a tužiteljima u glavnom postupku ne mogu dodijeliti prava jer ta odredba nije primjenjiva na zaposlenje u javnoj službi ili na djelatnosti koje nisu ni na koji način povezane s nekom od situacija predviđenih pravom Unije i čiji su svi elementi ograničeni unutar jedne države članice. Utvrdivši da sud koji je uputio zahtjev nije naveo po čemu su, unatoč potpuno unutarnjoj naravi, sporovi bili povezani s odredbama UFEU-a koje se odnose na slobodu kretanja radnika, zbog čega bi zatraženo prethodno tumačenje bilo nužno za njihovo rješavanje, Sud je također smatrao da taj isti sud koji je uputio zahtjev nije pojasnio ni razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju odredaba UEU-a, UFEU-a i Europskog stupa socijalnih prava te da nije naveo ni vezu između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u sporovima koji su mu upućeni.

Naposljetku, kada je riječ o odredbama Povelje koje se navode u prethodnim pitanjima, Sud je podsjetio na svoju ustaljenu sudsku praksu prema kojoj nije nadležan odlučivati o pravnoj situaciji koja nije obuhvaćena primjenom prava Unije, a odredbe Povelje na koje se eventualno poziva ne mogu same po sebi biti temelj te nadležnosti. Posljedično, budući da ni članak 45. UFEU-a ni druge odredbe na koje se odnose prethodna pitanja nisu bili primjenjivi, Sud je iz toga zaključio da se ti sporovi ne odnose na nacionalni propis kojim se provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje te je zahtjeve za prethodnu odluku stoga proglasio nedopuštenima (t. 17.-22., 24. i 26.-30. te izreka).

Rješenje od 30. travnja 2020., Marvik Pastrogor i Rodes – 08 (C-818/19 i C-878/19, neobjavljeno, EU:C:2020:314)

U okviru glavnih postupaka dva bugarska društva koja proizvode obnovljivu energiju podnijela su tužbu protiv bugarske države kako bi ishodila povrat poreza na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Naime, bugarski Ustavni sud proglasio je neustavnim zakon koji je predviđao navedeni porez. U prilog svojim tužbama tužitelji su istaknuli da je taj porez donesen povredom prava Unije, osobito Direktive 2009/28³⁰ te članka 16. (Sloboda poduzetništva) i članka 17. (Pravo na vlasništvo) Povelje.

Sudovi koji su uputili zahtjeve, Vrhoven kasacionen sad (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska) za predmet Marvik Pastrogor (C-818/19) i Sofijski Rajonen sad (Gradski sud u Sofiji, Bugarska) za predmet Rodes – 08 (C-878/19), ističući da je bugarski Ustavni sud provjerio samo ustavnost navedenog poreza, a ne njegovu usklađenost s pravom Unije, postavili su Sudu pitanje o tome treba li se pravo Unije tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se uspostavlja porez na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

Što se, najprije, tiče tumačenja Direktive 2009/28, Sud je naveo, s jedne strane, da njezine odredbe ne zabranjuju državama članicama uvođenje poreza na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. S druge strane, Sud je naveo da se ta direktiva, koja nije mjera za usklađivanje poreznih odredaba država članica, ne može primijeniti na nacionalni propis kojim se uvodi takav porez.

Nadalje, kad je riječ o tumačenju Povelje, Sud je podsjetio na to da se njezine odredbe odnose na države članice samo kada one provode pravo Unije. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, cilj temeljnih prava zajamčenih u pravnom poretku Unije jest njihova primjena u svim situacijama uređenima pravom Unije, ali ne i izvan tih situacija. Dakle, kad nacionalna pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati, a odredbe Povelje na koje se eventualno poziva ne mogu same po sebi biti temelj te nadležnosti. Posljedično, Sud je pojasnio da se primjenjivost članaka 16. i 17. Povelje na glavne postupke može utvrditi samo ako su, osim pravnih odredaba Povelje, primjenjive druge pravne odredbe Unije na koje se pozivaju sudovi koji su uputili zahtjev. Međutim, u ovom slučaju, kao prvo, situacije o kojima je riječ potpuno su unutarne jer uopće nemaju prekogranični element. Kao drugo, utvrđeno je da Direktiva 2009/28 nije primjenjiva na predmetni propis. U tim okolnostima, a budući da u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije postojalo nijedno drugo pojašnjenje u pogledu drugog instrumenta prava Unije koji se provodi tim propisom, Sud je smatrao da se ne može smatrati da je Republika Bugarska provela pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Stoga se Sud proglasio očito nenadležnim odgovoriti na prethodna pitanja u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članaka 16. i 17. Povelje (t. 45., 50.-53., 55.-58., 60. i t. 2. izreke).

30 Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora i o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.)