



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 21. prosinca 2016.<sup>1</sup>

**Predmet C-258/14**

**Eugenia Florescu i dr.**  
**protiv**  
**Casa Județeană de Pensii Sibiu,**  
**Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale,**  
**Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale,**  
**Statul român**  
**Ministerul Finanțelor Publice**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je postavio Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Alba Iuliji, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Načela prava Unije – Socijalna politika i jednako postupanje – Načela pravne sigurnosti i nadređenosti prava Unije – Nacionalno zakonodavstvo koje dopušta reviziju konačnih odluka u slučaju povrede načela nadređenosti prava Unije, ali jedino u upravnom području (ne u drugim sporovima) – Nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje kumulaciju starosne mirovine s prihodima od nesamostalnog rada – Tumačenje navedenog zakonodavstva od strane rumunjskog Ustavnog suda koje može dovesti do diskriminacije između osoba čiji je mandat propisan Ustavom i profesionalnih sudaca“

1. U ovom predmetu Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Alba Iuliji, Rumunjska) uputio je Sudu nekoliko prethodnih pitanja o usklađenosti s pravom Unije nacionalne mjere koja propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

2. Taj sud se pita, osobito, protivi li se takva mjera odredbama Direktive 2000/78/EZ<sup>2</sup> kao i članku 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>3</sup>.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — 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.).

3 — U daljnjem tekstu: Povelja.

3. Ta pitanja dovest će Sud do ocjene naravi Protokola sporazuma između Europske zajednice i Rumunjske koji je sklopljen u Bukureštu i u Bruxellesu 23. lipnja 2009.<sup>4</sup> kako bi se odredilo može li se potonji smatrati aktom institucija u smislu članka 267. UFEU-a. Usto, navedena pitanja bit će prilika za Sud da ispita može li se mjera o kojoj je riječ u sporu u glavnom postupku smatrati provedbom prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

4. U ovom mišljenju pojasnit ću razloge zbog kojih smatram da Protokol Sporazuma treba smatrati aktom institucija Europske unije u smislu članka 267. UFEU-a i stoga može biti podvrgnut tumačenju Suda. Objasnit ću zašto smatram da taj protokol treba tumačiti na način da ne nalaže donošenje nacionalnog zakonodavstva, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koje propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

5. Također ću navesti zašto članak 17. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi takvo nacionalno zakonodavstvo.

6. Zatim ću izložiti razloge zbog kojih smatram da članak 2. stavak 2. Direktive 2000/78 treba tumačiti u smislu da se ne primjenjuje na to nacionalno zakonodavstvo.

7. Naposljetku, predložit ću Sudu da presudi da članak 47. Povelje, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se ne protivi, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, to da nacionalni sud ne može provesti reviziju konačne sudske odluke donesene u okviru građanskog postupka kad se za tu odluku pokaže da nije u skladu s tumačenjem prava Unije koje je Sud dao, iako takva mogućnost postoji u odnosu na konačne sudske odluke koje nisu u skladu s pravom Unije, a donesene su u okviru upravnog spora.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Primarno pravo

##### a) Povelja

8. Pod naslovom „Pravo na vlasništvo”, članak 17. stavak 1. Povelje propisuje sljedeće:

„Svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.”

4 — U daljnjem tekstu: Protokol Sporazuma. Taj Protokol Sporazuma dostupan je na sljedećoj internetskoj stranici: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15409\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15409_en.pdf). Treba primijetiti da Uredba Vijeća (EZ) br. 332/2002 od 18. veljače 2002. o uspostavi instrumenta srednjoročne financijske pomoći platnim bilancama država članica (SL 2002., L 53, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 57.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 431/2009 od 18. svibnja 2009. (SL 2009., L 128, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 187.), verzija na engleskom jeziku, koristi izraz „Memorandum o razumijevanju”. Međutim, budući da verzija na francuskom jeziku iste uredbe koristi izraz „Protokol Sporazuma”, radi usklađenosti zadržat ću potonji.

9. Članak 51. Povelje određuje njezino područje primjene na sljedeći način:

„1. Odredbe ove 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.”

b) UEU

10. Članak 6. stavak 1. prvi i drugi podstavak UEU-a određuju sljedeće:

„Unija priznaje prava, slobode i načela određena [Poveljom] od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.

Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.”

c) UFEU

11. U skladu s člankom 143. UFEU-a:

„1. Ako je država članica s odstupanjem suočena s poteškoćama ili ako joj ozbiljno prijete poteškoće u odnosu na njezinu platnu bilancu, kao rezultat cjelokupne neravnoteže njezine platne bilance ili vrste valute kojom raspolaže te osobito ako takve poteškoće mogu ugroziti funkcioniranje unutarnjeg tržišta ili provedbu zajedničke trgovinske politike, Komisija odmah istražuje stanje dotične države članice i radnje koje je, koristeći se svim njoj dostupnim sredstvima, ta država poduzela ili može poduzeti u skladu s odredbama Ugovorâ. Komisija utvrđuje mjere koje preporučuje dotičnoj državi da poduzme.

Ako se radnje države članice s odstupanjem i mjere koje je preporučila Komisija pokažu nedovoljnima za prevladavanje poteškoća koje su se pojavile ili koje prijete, Komisija, nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom, preporučuje Vijeću odobrenje međusobne pomoći te prikladne metode za njezino pružanje.

Komisija redovito obavješćuje Vijeće o stanju i kako se ono razvija.

2. Vijeće odobrava takvu međusobnu pomoć; donosi direktive ili odluke kojima se utvrđuju uvjeti i pojedinosti takve pomoći, čiji oblici mogu biti sljedeći:

- (a) usklađeno djelovanje u odnosu na ili u okviru bilo koje druge međunarodne organizacije kojoj se države članice s odstupanjem mogu obratiti;
- (b) mjere potrebne za izbjegavanje skretanja trgovinskih tokova, ako država članica s odstupanjem koja je suočena s poteškoćama održava ili ponovno uvodi količinska ograničenja u odnosu na treće zemlje;
- (c) odobravanje zajmova u ograničenom opsegu od strane drugih država članica, podložno njihovoj suglasnosti.

3. Ako Vijeće ne odobri međusobnu pomoć koju je preporučila Komisija ili ako su odobrena međusobna pomoć i poduzete mjere nedostatne, Komisija odobrava državi s odstupanjem koja je suočena s poteškoćama poduzimanje zaštitnih mjera, čije uvjete i pojedinosti utvrđuje Komisija.

Vijeće može opozvati takvo odobrenje te izmijeniti uvjete i pojedinosti primjene takvih mjera.”

## 2. Sekundarno pravo

a) Uredba br. 332/2002, Odluka 2009/458/EZ i Odluka 2009/459/EZ

12. Uredba br. 332/2002 uspostavlja sustave primjenjive na instrument međusobne pomoći propisan u članku 143. UFEU-a.

13. Tako članak 1. te uredbe propisuje sljedeće:

„1. Potrebno je uspostaviti instrument srednjoročne financijske pomoći Zajednice koji omogućava da se odobre zajmovi jednoj ili više država članica koje se suočavaju ili su ozbiljno ugrožene teškoćama u svojim tekućim platnim bilancama ili kretanjem kapitala. Samo države članice koje nisu usvojile euro mogu koristiti takav instrument Zajednice.

Nepodmireni iznos kredita koji se odobravaju državama članicama ovim instrumentom ograničen je na 50 milijardi EUR glavnice.

2. S tim ciljem, u skladu s odlukom koju je donijelo Vijeće u skladu s člankom 3. i nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom, Komisija je ovlaštena da u ime Europske zajednice ugovara pozajmljivanja na tržištima kapitala ili s financijskim institucijama.”

14. Članak 3. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„1. Instrument srednjoročne financijske pomoći može provesti Vijeće na inicijativu

(a) Komisije koja postupa u skladu s člankom 119. Ugovora u dogovoru s državom članicom koja traži financiranje od Zajednice;

(b) države članice koja se suočava ili joj ozbiljno prijete teškoće u pogledu tekuće platne bilance ili kretanja kapitala.

2. Država članica koja zatraži srednjoročnu financijsku pomoć zajedno s Komisijom ocjenjuje svoje financijske potrebe te podnosi nacrt programa prilagodbe platne bilance Komisiji i Gospodarskom i financijskom odboru. Vijeće, nakon razmatranja stanja u dotičnoj državi članici i programa prilagodbe platne bilance koji je priložen zahtjevu, odlučuje u pravilu tijekom istog sastanka:

(a) hoće li odobriti kredit ili odgovarajući instrument financiranja te određuje njegov iznos i trajanje;

(b) uvjete gospodarske politike koji su povezani sa srednjoročnom financijskom pomoći te su potrebni za ponovnu uspostavu ili osiguravanje održivog stanja platne bilance;

(c) metode plaćanja kredita ili instrumenta financiranja, davanje ili povlačenje koje mora, u pravilu, biti u uzastopnim obrocima, pri čemu oslobađanje svake rate podliježe provjeri rezultata ostvarenih pri provedbi programa u smislu postavljenih ciljeva.”

15. Članak 3.a Uredbe br. 332/2002 propisuje sljedeće:

„Komisija i dotična država članica zaključuju Memorandum o razumijevanju koji određuje detaljne uvjete koje je propisalo Vijeće u skladu s člankom 3. Komisija o Memorandumu o razumijevanju obavještava Europski parlament i Vijeće.”

16. Na temelju članka 1. Odluke 2009/458/EZ<sup>5</sup> Zajednica odobrava uzajamnu pomoć Rumunjskoj na temelju članka 143. UFEU-a. Usto, Odlukom 2009/459/EZ<sup>6</sup> Zajednica Rumunjskoj na raspolaganje stavlja srednjoročni zajam u maksimalnom iznosu od 5 milijardi eura<sup>7</sup>.

17. U skladu s člankom 2. stavcima 1. i 2.:

„1. Uzajamnom pomoći upravlja Komisija u skladu s obvezama Rumunjske i preporukama Vijeća, osobito posebnim preporukama upućenima Rumunjskoj u okviru provedbe nacionalnog programa reforme kao i programa konvergencije.

2. Komisija, nakon saslušanja Gospodarskog i financijskog odbora [...], s rumunjskim tijelima dogovara uvjete u području gospodarske politike u vezi s uzajamnom pomoći, u skladu s člankom 3. stavkom 5. [iste odluke]. Ti uvjeti određuju se u Protokolu Sporazuma sukladno obvezama i preporukama iz stavka 1. [...].”

[neslužbeni prijevod]

18. Nakon tih odluka zaključen je Protokol Sporazuma.

19. Točka 5. podtočka (d) tog Protokola Sporazuma, naslovljena „Strukturalna reforma”, sadržava preporuke u vezi s mjerama namijenjenima poboljšanju ekonomičnosti i djelotvornosti javne uprave, podizanju kvalitete javne uprave u nekoliko područja, osobito u pogledu strukturalnog odlučivanja, podjele odgovornosti među institucijama, unutarnje organizacije glavnih ministarstava, područja primjene i odgovornosti s provedbom i usklađivanjem razine osoblja i upravljanja ljudskim resursima.

b) Direktiva 2000/78

20. Na temelju članka 1. Direktive 2000/78 njezina je svrha utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja.

21. Članak 2. stavci 1. i 2. te direktive navodi sljedeće:

„1. Za potrebe ove Direktive ‚načelo jednakog postupanja’ znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) smatra se da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.;

5 — Odluka Vijeća 2009/458/EZ od 6. svibnja 2009. o odobrenju uzajamne pomoći Rumunjskoj (SL 2009., L 150, str. 6.)

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

7 — Članak 1. stavak 1. te odluke

- (b) smatra se da se radi o neizravnoj diskriminaciji u slučaju kada kakva naizgled neutralna odredba, mjerilo ili postupanje dovede u neravnopravan položaj osobe određene vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja, u usporedbi s ostalim osobama, osim u sljedećim slučajevima:
- i. ako su ta odredba, mjerilo ili postupanje objektivno opravdani legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primjerena i nužna; [...]"

## B – Rumunjsko pravo

22. Članak 83. legea br. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika) od 28. lipnja 2004. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 826., od 13. rujna 2005.) dopuštao je kumuliranje funkcije suca jedino s funkcijama predavača u okviru visokog obrazovanja. Usto, taj je zakon propisivao da suci i državni odvjetnici koji su napustili svoju službu odlaskom u mirovinu mogu kumulirati svoju starosnu mirovinu s prihodima koji proizlaze iz profesionalne djelatnosti, neovisno o iznosu navedenih prihoda.

23. Dana 5. studenoga 2009. donesen je lege br. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional [*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 761., od 9. studenoga 2009. (Zakon br. 329/2009 o reorganizaciji određenih javnih tijela i institucija, ograničavanju javnih rashoda, promicanju poduzetničkog okruženja i poštovanju okvirnih sporazuma sklopljenih s Europskom komisijom i Međunarodnim monetarnim fondom)]<sup>8</sup>.

24. Članak 2. toga zakona propisuje da su mjere koje su njime uspostavljene iznimne i da je njihov cilj ublažavanje učinaka gospodarske krize i ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Protokola Sporazuma i *stand-by* aranžmana između Rumunjske i Komisije odnosno Međunarodnog monetarnog fonda (MMF).

25. Navedeni zakon je, među ostalim, propisao smanjenje iznosa plaća, mjeru koja je primijenjena u okviru sveučilišnog obrazovanja. Na temelju članka 3. istoga zakona mjerama koje su donesene sukladno Protokolu Sporazuma nastoji se prevladati financijska kriza. One se sastoje od smanjenja troškova osoblja na razini javne uprave, smanjenjem plaća kao i reorganizacijom ili ukidanjem javnih tijela ili institucija, nakon njihova restrukturiranja pripajanjem, spajanjem, podjelom ili smanjenjem broja radnih mjesta.

26. Članci 17. do 26. Zakona br. 329/2009 zabranjuju kumuliranje neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

27. Preciznije, članak 17. toga zakona navodi da osobe koje imaju pravo na mirovinu iz javnog mirovinskog sustava ili sustava koji nisu uključeni u javni sustav, a primaju prihode od nesamostalnog rada, ili, po potrebi, izjednačene s plaćom, sukladno zakonu, koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti na temelju pojedinačnog ugovora o radu, službeničkog odnosa ili akta imenovanja, sukladno zakonu, u središnjem ili lokalnom javnom tijelu ili instituciji, neovisno o načinu njegova financiranja i njegovoj razini podređenosti, u autonomnoj oblasti, domaćem poduzeću, državnom poduzeću ili trgovačkom društvu čiji društveni kapital u cijelosti ili većinom pripada državi ili upravnom ili teritorijalnom tijelu,

<sup>8</sup> — U daljnjem tekstu: Zakon br. 329/2009

mogu kumulirati svoju neto mirovinu s prihodima koje tako primaju ako njezin iznos nije viši od prosječne nacionalne bruto plaće koja je služila kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja i koja je odobrena Zakonom o proračunu državnog sustava socijalnog osiguranja.

28. Članak 18. navedenog zakona propisuje da su umirovljenici iz njegova članka 17., koji obavljaju profesionalne djelatnosti na temelju pojedinačnog ugovora o radu, službeničkog odnosa ili akta imenovanja, dužni u roku od petnaest dana nakon stupanja na snagu poglavlja unutar kojega je sastavljena ova odredba, izraziti u pisanom obliku svoj odabir između obustave isplate mirovine tijekom obavljanja njihove djelatnosti i prekida radnog odnosa, službeničkog odnosa ili učinaka akta imenovanja ako je iznos neto mirovine koji im se isplaćuje viši od prosječne nacionalne bruto plaće.

29. Naposlijetku, članak 20. Zakona br. 329/2009 određuje da je neispunjenje te obveze izražavanja svojega odabira u propisanom roku razlog za prekid po samom zakonu radnog odnosa uspostavljenog na temelju pojedinačnog ugovora o radu ili akta imenovanja, kao i službeničkog odnosa.

30. Ni Protokol Sporazuma ni taj zakon ne upućuju na sudska tijela ili državna odvjetništva, niti na suce ili državne odvjetnike koji su umirovljeni.

31. Prema članku 21. legea br. 554/2004 contenciosului administrativ (Zakon br. 554/2004 o upravnim sporovima)<sup>9</sup> od 2. prosinca 2004. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1 154, od 7. prosinca 2004.), razlog za reviziju, uz one propisane Zakonikom o parničnom postupku, čini i donošenje konačne i neopozive presude kojom je povrijeđeno načelo nadređenosti prava Unije propisano člankom 148. stavkom 2. u vezi s člankom 20. stavkom 2. Rumunjskog Ustava, kako je ponovno objavljen.

## II – Činjenični okvir

32. Tužitelji su suci koji su svi, nakon svojega stupanja u službu, bili i predavači na Pravnom fakultetu, radnim mjestima koje su dobili na natječaju. Oni su tako istodobno obavljali posao suca i sveučilišnog predavača.

33. Tijekom 2009. tužitelji su umirovljeni iz svoje funkcije suca i nastavili su predavati na sveučilištu. Prije 2009. to kumuliranje starosne mirovine koja je proizlazila iz javne službe sa zaposlenjem u toj istoj funkciji bilo je dopušteno, što je podiglo iznos prihoda koji proizlaze iz te profesionalne djelatnosti.

34. Od stupanja na snagu Zakona br. 329/2009, tužitelji više ne mogu kumulirati svoju mirovinu kao suci sa svojom plaćom koja potječe od sveučilišta ako iznos te mirovine prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da na dan početka primjene te zabrane u državi nije bilo više od deset sudaca i državnih odvjetnika koji su kumulirali svoju starosnu mirovinu kao suci s plaćom sveučilišnog predavača.

35. Presudom od 4. studenoga 2009. Curtea Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) utvrdio je da je Zakon br. 329/2009 sukladan Ustavu.

36. Casa Județeană de Pensii Sibiu (Zavod za mirovinsko osiguranje u Sibiuu, Rumunjska) odlučio je 28. prosinca 2009. obustaviti isplatu mirovina isplaćivanih za svakoga tužitelja.

9 — U daljnjem tekstu: Zakon br. 554/2004

37. Tužbom od 1. ožujka 2010. tužitelji su se obratili Tribunalul Sibiu (Viši sud u Sibiuu, Rumunjska) kako bi, među ostalim, zatražili poništenje odluke od 28. prosinca 2009. Presudom od 3. svibnja 2012. taj sud odbio je tužbu koju su podnijeli tužitelji.

38. Potonji su podnijeli žalbu protiv te presude pred Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Alba Iuliji) ponovno zahtijevajući upućivanje zahtjeva za tumačenje Sudu. Presudom od 9. studenoga 2012. Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (Žalbeni sud u Alba Iuliji, vijeće za radne i socijalne sporove, Rumunjska) odbio je žalbu.

39. Pred sudom koji je uputio zahtjev tužitelji zahtijevaju reviziju te presude, osobito zbog toga što smatraju da sud koji je donio tu presudu u njoj nije izložio razloge zbog kojih je odbio dati izravan učinak i dodijeliti nadređenost odredbama UFEU-a te zbog kojih je odbio primijeniti relevantnu sudsku praksu Suda.

### III – Prethodna pitanja

40. Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Alba Iuliji) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Može li se [Protokol Sporazuma] smatrati aktom, odlukom, obavijesti itd. s pravnom snagom u smislu kako je to definirao Sud [presude od 3. veljače 1976., Manghera i dr., (59/75, EU:C:1976:14) i od 20. ožujka 1997., Francuska/Komisija (C-57/95, EU:C:1997:164)] i može li biti predmet tumačenja od strane Suda?
2. U slučaju potvrdnog odgovora, treba li [Protokol Sporazuma] tumačiti u smislu da, u cilju ublažavanja učinaka gospodarske krize smanjivanjem troškova osoblja, Komisija može opravdano nametnuti usvajanje nacionalnog zakona temeljem kojeg osoba gubi pravo na primanje starosne mirovine temeljem doprinosa uplaćivanih više od 30 godina, određenu po zakonskoj osnovi i isplaćivanu prije navedenog zakona, zbog toga što ta osoba prima plaću za djelatnost koju obavlja temeljem ugovora o radu, a koja je različita od one za koju je umirovljena?
3. Treba li taj [Protokol Sporazuma] tumačiti u smislu da Komisija, u cilju ublažavanja gospodarske krize, može opravdano nametnuti usvajanje nacionalnog zakona temeljem kojeg osoba u potpunosti i *sine die* gubi pravo primati starosnu mirovinu temeljem doprinosa uplaćivanih više od 30 godina, određenu po zakonskoj osnovi i isplaćivanu prije navedenog zakona, zbog toga što ta osoba prima plaću za djelatnost koju obavlja temeljem ugovora o radu, a koja je različita od one za koju je umirovljena?
4. Treba li navedeni [Protokol] u cijelosti a posebno njegovu točku 5. podtočku (d) koja se tiče reorganizacije javne uprave i jačanja njezine učinkovitosti tumačiti u smislu da je Komisija, u cilju ublažavanja gospodarske krize, opravdano nametnula usvajanje nacionalnog zakona kojim je uvedena zabrana kumuliranja mirovine s plaćom za umirovljene službenike javnih institucija?
5. Mogu li se članci 17., 20., 21. i 47. Povelje, članak 6. UEU-a, članak 110. UFEU-a, načelo pravne sigurnosti utvrđeno pravom Europske unije i sudskom praksom Suda Europske unije tumačiti na način da im se protivi propis poput članka 21. stavka 2. Zakona br. 554/2004 koji u slučaju povrede načela nadređenosti prava Europske unije predviđa mogućnost revizije nacionalnih sudskih odluka donesenih isključivo u području upravnih sporova, a ne daje mogućnost revizije za odluke nacionalnih sudova donesenih u drugim područjima (građanskom, kaznenom, trgovačkom itd.) u slučaju kada je tim odlukama povrijeđeno spomenuto načelo nadređenosti prava Europske unije?



6. Protivi li se članku 6. UEU-a, u njegovu pročišćenom tekstu iz 2010., zakonodavstvo države članice koje isplatu mirovine profesionalnih sudaca, određenu na temelju njihovih doprinosa tijekom više od 30 godina staža u pravosuđu, uvjetuje prestankom njihova ugovora o radu u visokoškolskoj pravnoj nastavi?
7. Protivi li se članku 6. UEU-a, u njegovu pročišćenom tekstu iz 2010., članku 17. stavku 1. Povelje i praksi Suda propis koji izvlašćuje nositelja iz njegova prava na mirovinu iako je ona utvrđena na osnovi više od 30 godina doprinosa i iako su za djelatnost na sveučilištu suci odvojeno uplaćivali i nastavljaju uplaćivati doprinose u mirovinski fond?
8. Protivi li se članku 6. UEU-a, u njegovu pročišćenom tekstu iz 2010. i odredbi članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2000/78 o jednakom postupanju prema osobama bez obzira na rasno i etničko podrijetlo te praksi Suda odluka Ustavnog suda države članice koji je, nadzirući ustavnost zakona, smatrao da pravo na kumuliranje mirovine i plaće imaju samo osobe koje su imenovane na određeni mandat, a pritom to pravo nije dao profesionalnim sucima kojima je zabranjeno primati mirovinu utvrđenu na osnovi osobnih doprinosa uplaćivanih više od 30 godina, zbog toga što su zadržali položaj predavača u visokoškolskoj pravnoj nastavi?
9. Protivi li se članku 6. UEU-a, u njegovu pročišćenom tekstu iz 2010., i praksi Suda propis koji uvjetuje *sine die* isplatu mirovine sucima, utvrđenu na osnovi doprinosa uplaćivanih više od 30 godina, prestankom njihove djelatnosti na sveučilištu?
10. Protivi li se članku 6. UEU-a, u njegovu pročišćenom tekstu iz 2010., i praksi Suda propis koji narušava pravnu ravnotežu koju valja očuvati između zaštite osobne imovine i zahtjeva javnog interesa, namećući samo jednoj određenoj kategoriji osoba obvezu da trpi gubitak mirovine suca zbog toga što te osobe obavljaju djelatnost na sveučilištu?"

#### IV – Moja analiza

41. Kako bi se dao koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev, predlažem Sudu da preformulira postavljena pitanja na sljedeći način.
42. Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se Protokol Sporazuma smatrati aktom institucije Unije u smislu članka 267. UFEU-a i, u tom slučaju, biti podvrgnut tumačenju Suda.
43. Svojim drugim do četvrtim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u bitnome želi znati, može li, u slučaju potvrđnog odgovora na prvo pitanje, taj Protokol Sporazuma za učinak imati nalaganje donošenja nacionalnog zakonodavstva, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koji propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.
44. Svojim šestim, sedmim, devetim i desetim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita Sud o tomu treba li članak 6. UEU-a kao i članke 17., 20. i 21. Povelje tumačiti u smislu da im se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koje propisuje zabranu kumuliranja neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi određeni prag.
45. Svojim osmim pitanjem, koliko shvaćam, sud koji je uputio zahtjev u bitnome traži od Suda da presudi o tomu treba li članak 2. stavak 2. točku (b) Direktive 2000/78 tumačiti u smislu da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koje za osobe zaposlene u javnom sektoru propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos

prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja, iako se to zakonodavstvo ne primjenjuje na osobe zaposlene u javnom sektoru u situaciji kumuliranja koje proizlazi iz prihoda od nesamostalnog rada za izvršavanje mandata propisanog rumunjskim Ustavom.

46. Naposljetku, svojim petim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u bitnome se pita o tomu treba li članak 47. Povelje, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti tumačiti u smislu da im se protivi nacionalno zakonodavstvo koje propisuje da, u slučaju povrede načela nadređenosti prava Unije, jedino konačne sudske odluke donesene u okviru upravne žalbe mogu biti predmet revizije a ne odluke donesene u drugim područjima, poput građanskog, kaznenog ili trgovačkog.

#### *A – Prvo pitanje o nadležnosti Suda za tumačenje Protokola Sporazuma*

47. Prvim pitanjem koje je postavio sud koji je uputio zahtjev nastoji se zapravo odrediti ulazi li protokol sporazuma, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, u akte institucija Unije u smislu članka 267. točke (b) UFEU-a, što bi Sudu onda omogućilo da ga tumači.

48. Podsjećam da taj članak određuje da je Sud nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču valjanosti i tumačenja akata institucija, tijelâ, uređâ ili agencija Unije. Sud je presudio da mu ta odredba daje „nadležnost odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču valjanosti i tumačenja akata institucija [Unije], bez ikakve iznimke”<sup>10</sup>.

49. Stoga smatram da nema sumnje da Protokol Sporazuma jest akt institucija. Naime, on je donesen na osnovi članka 143. UFEU-a koji Uniji dodjeljuje nadležnost osiguranja ispunjenja njezinih obveza prema državi članici. Tako taj članak propisuje da se uzajamna pomoć može odobriti državi članici koja je suočena s poteškoćama ili ako joj ozbiljno prijete poteškoće u odnosu na njezinu platnu bilancu te da je Komisija institucija koja preporučuje tu uzajamnu pomoć, a da ga Vijeće odobrava odlukom.

50. Tako Uredba br. 332/2002 uspostavlja sustave primjenjive na instrument međusobne pomoći propisan navedenim člankom. Osobito, članak 1. stavak 2. te uredbe navodi da je, u skladu s odlukom koju je donijelo Vijeće u skladu s člankom 3. iste uredbe i nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom, Komisija ovlaštena da u ime Europske zajednice ugovara pozajmljivanja na tržištima kapitala ili s financijskim institucijama.

51. Članak 3.a prva rečenica navedene uredbe propisuje da Komisija i dotična država članica zaključuju Protokol Sporazuma koji određuje detaljne uvjete koje je propisalo Vijeće u skladu s člankom 3. te uredbe. Protokol Sporazuma sklopljen između Europske zajednice i Rumunjske donesen je upravo prema tom postupku, a Vijeće je donijelo dvije uzastopne odluke, jednu, kojom je odobrio uzajamnu pomoć Rumunjskoj na temelju članka 143. UFEU-a<sup>11</sup>, i drugu, kojom je stavilo na raspolaganje toj državi članici srednjoročni zajam u maksimalnom iznosu od 5 milijardi eura<sup>12</sup>.

52. Protokol Sporazuma stoga je konkretizacija obveze između Unije i države članice o gospodarskom programu, koji su strane ispregovarale, a kojim se ta država članica obvezuje poštovati prethodno definirane gospodarske ciljeve kako bi, pod uvjetom poštovanja te obveze, mogla koristiti financijsku pomoć Unije.

10 — Vidjeti presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, t. 8.) i od 11. svibnja 2006., Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, t. 36.). Moje isticanje.

11 — Vidjeti Odluku 2009/458.

12 — Vidjeti Odluku 2009/459.

53. Točno je, kao što je na to podsjetila i Komisija na raspravi, da Protokol Sporazuma ne proizvodi obvezujuće pravne učinke. Međutim, za razliku od pretpostavki za dopuštenost koje se zahtijevaju za tužbu za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, prethodni postupak propisan u članku 267. UFEU-a ne zahtijeva da je akt koji treba tumačiti namijenjen tomu da proizvodi pravne učinke. Dovoljno je da je akt o kojemu je riječ „[akt] institucija, tijelâ, uređâ ili agencija Unije”. U tom pogledu Sud je presudio da se prethodni postupak može odnositi i na neobvezujuće akte Unije<sup>13</sup>.

54. Stoga se posebnost Protokola Sporazuma ne protivi njegovu tumačenju od strane Suda u okviru prethodnog postupka.

55. Stoga smatram da Protokol Sporazuma treba smatrati aktom institucija Unije u smislu članka 267. UFEU-a i da je Sud nadležan za njegovo tumačenje.

#### B – *Drugo do četvrto pitanje o tumačenju Protokola Sporazuma*

56. Tim pitanjima sud koji je uputio zahtjev želi saznati može li Protokol Sporazuma za učinak imati nalaganje donošenja nacionalnog zakonodavstva, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koje propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

57. Kao što sam spomenuo u točki 52. ovoga mišljenja, Protokol Sporazuma dodjelu financijske pomoći Zajednice podvrgava poštovanju gospodarskih obveza koje je Rumunjska preuzela. Točka 5. prvi stavak toga protokola u tom pogledu navodi da će isplata svake rate biti izvršena pod uvjetom provedbe gospodarskog programa rumunjske vlade. Za svaku ratu utvrđeni su posebni kriteriji gospodarskih politika koji su pojašnjeni u Prilogu I. navedenog protokola.

58. Zatim, Protokol Sporazuma definira opće ciljeve gospodarskog programa koji je izradila Rumunjska. Iako je točno da taj protokol propisuje da sustav mirovina treba reformirati, pojašnjavajući određene konkretne mjere poput smanjenja dobi za odlazak u mirovinu ili indeksaciju mirovina u javnom sektoru s potrošačkim cijenama<sup>14</sup>, treba utvrditi da ni u jednom trenutku ne navodi zabranu kumulacije mirovine iz javnog sektora s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama.

59. Kao što je to pojasnila Komisija u svojim pisanim očitovanjima<sup>15</sup>, na rumunjskim je tijelima da provedu mjere koje smatraju primjerenima i nužnima za postizanje općih ciljeva definiranih u Protokolu Sporazuma.

60. Iz toga slijedi da taj protokol treba tumačiti u smislu da ne nalaže donošenje nacionalnog zakonodavstva, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koje propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

13 — Vidjeti presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, t. 8.) i od 8. travnja 1992., Wagner (C-94/91, EU:C:1992:181, t. 16. i 17.).

14 — Vidjeti točku 5. podtočku (b) četvrti stavak navedenog protokola.

15 — Vidjeti točku 25. očitovanja.

C – Šesto, sedmo, deveto i deseto pitanje o tumačenju članka 6. UFEU-a i članaka 17., 20. i 21. Povelje

61. Svojim šestim, sedmim, devetim i desetim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita Sud o tomu treba li članak 6. UEU-a kao i članke 17., 20. i 21. Povelje tumačiti u smislu da im se protiv nacionalno zakonodavstvo, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koji propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi određeni prag.

62. U tom pogledu prije svega treba podsjetiti na to da, u odnosu na obveze koje proizlaze iz općih načela prava Unije i zaštite temeljnih prava, ti zahtjevi obvezuju države članice u svakom slučaju kada su pozvani primijeniti pravo Unije<sup>16</sup>.

63. Naime, temeljna prava koja se jamče u pravnom poretku Unije osmišljena su da se primjenjuju u svim situacijama uređenima pravom Unije, ali se ne mogu primjenjivati izvan tih situacija. U toj je mjeri Sud već podsjetio da ne može s obzirom na Povelju ocjenjivati nacionalni propis koji ne spada u okvir prava Unije. S druge strane, čim takav propis ulazi u područje primjene tog prava, Sud povodom zahtjeva za prethodnu odluku mora dati nacionalnom sudu sve elemente tumačenja koji su mu potrebni za ocjenu suglasnosti tog propisa s pravom Unije, a čije poštovanje Sud jamči<sup>17</sup>.

64. Stoga je cijelo pitanje to je li, u ovom slučaju, Zakon br. 329/2009 provedba Protokola Sporazuma u smislu članka 51. stavka 1. Povelje i prethodno navedene sudske prakse.

#### 1. Primjenjivost Povelje

65. Zakon br. 329/2009 upravo jest donesen kako bi se uskladilo s obvezama koje je Rumunjska preuzela prema Zajednici, koje se nalaze u Protokolu Sporazuma, a što izričito proizlazi iz samoga teksta toga zakona jer on glasi „Zakon o reorganizaciji određenih javnih tijela i institucija, ograničavanju javnih rashoda, promicanju poduzetničkog okruženja i poštovanju okvirnih sporazuma sklopljenih s [Komisijom] i [MMF-om]”.

66. Također, članak 2. navedenog zakona nedvojben je jer propisuje da su mjere koje su njime uspostavljene iznimne i da je njihov cilj ublažavanje učinaka gospodarske krize i ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Protokola Sporazuma i *stand-by* aranžmana između Rumunjske i Komisije kao i MMF-a.

67. Kao što je navedeno u točkama 49. do 52. ovog mišljenja, taj Protokol Sporazuma konkretizira postupak koji proizlazi iz članka 143. UFEU-a. Na toj su osnovi donesene dvije odluke Vijeća, od kojih Odluka 2009/459 propisuje isplatu svake nove rate financijske pomoći ako je provedba novoga gospodarskog programa rumunjske vlade, čiji su uvjeti utvrđeni u navedenom Protokolu Sporazuma, zadovoljavajuća<sup>18</sup>.

68. Među tim uvjetima ističem da točka 5. podtočka (a) Protokola Sporazuma propisuje smanjenje osoblja u javnoj upravi, dok se u toj istoj točki podtočki (b) četvrtom stavku navodi da će se, kako bi se dugoročno poboljšale javne financije, reformirati ključni parametri mirovinskog sustava.

16 — Vidjeti presudu od 11. listopada 2007., Möllendorf i Möllendorf-Niehuus (C-117/06, EU:C:2007:596, t. 78.) i rješenje od 7. ožujka 2013., Sindicato dos Bancários do Norte i dr. (C-128/12, neobjavljena, EU:C:2013:149, t. 10.).

17 — Vidjeti presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19.) Za recentniju sudsku praksu, vidjeti i presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

18 — Vidjeti članak 3. stavak 5. te odluke.

69. Iz prethodno navedenoga proizlazi da je Zakon br. 329/2009 donesen kako bi se izvršile te obveze koje je Rumunjska preuzela u Protokolu Sporazuma, koji, kao što je navedeno u točkama 49. do 52. ovog mišljenja, jest dio prava Unije. Stoga situaciju tužiteljâ u glavnom postupku itekako uređuje pravo Unije.

70. U tom pogledu nije važno to što Protokol Sporazuma ostavlja Rumunjskoj manevarski prostor kako bi odlučila koje su najbolje mjere da bi ispunila navedene obveze, poput one o kojoj je riječ u sporu u glavnom postupku, koja propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi određeni prag. Prema mojemu mišljenju, ciljevi iz članka 3. stavka 5. Odluke 2009/459, kao i Protokola Sporazuma dostatno su detaljni i precizni kako bi bili poseban pravni propis Unije u tom području, za razliku od pukih preporuka državama članicama čiji se javni deficit smatra prekomjernim koje je donijelo Vijeće na temelju članka 126. UFEU-a.

71. Slijedom toga smatram da se Zakonom br. 329/2009 provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje i da se on stoga primjenjuje na spor u glavnom postupku.

## 2. Povreda članka 17., 20. i 21. Povelje

72. Ponajprije pojašnjavam da će se moja analiza odnositi jedino na članak 17. Povelje. Naime, što se tiče njezinih članaka 20. i 21., treba utvrditi da se sud koji je uputio zahtjev ograničava na njihovo navođenje u prethodnom pitanju a da pritom ne objašnjava čime nacionalna mjera o kojoj je riječ u sporu u glavnom postupku povređuje te članke.

73. Prema članku 17. Povelje, „[s]vatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”.

74. Kako bi se odredio doseg temeljnog prava poštovanja vlasništva, treba, među ostalim, uzeti u obzir članak 1. Dodatnog protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., koji utvrđuje to pravo<sup>19</sup>. U tom pogledu Europski sud za ljudska prava u više navrata imao je priliku odlučivati o pravu na mirovinu.

75. Tako je on presudio da „[taj članak] ne stvara pravo na stjecanje imovine. [On] ne nalaže nikakvo ograničenje slobode za države ugovornice da odluče uspostaviti ili ne uspostaviti sustav socijalne zaštite ili odabrati vrstu ili iznos davanja koja se prestaju odobravati na temelju sličnog sustava. Nasuprot tomu, kada država ugovornica uspostavlja zakonodavstvo koje propisuje automatsku isplatu nekog socijalnog davanja – neovisno o tomu ovisi li odobravanje te isplate o prethodnim doprinosima ili ne – to zakonodavstvo treba smatrati takvim da ugrožava materijalni interes koji ulazi u područje primjene članka 1. Protokola br. 1. za osobe koje ispunjavaju te uvjete”<sup>20</sup>.

76. Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda za ljudska prava, pravo na mirovinu nije kao takvo zajamčeno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>21</sup> i članak 1. Protokola br. 1. ne može se tumačiti kao da daje pravo na mirovinu u određenom iznosu<sup>22</sup>.

19 — Vidjeti presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 356.).

20 — Vidjeti ESLJP, 7. srpnja 2011., Stummer protiv Austrije [GC], CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, t. 82.

21 — Vidjeti ESLJP, 2. veljače 2006., Buchheit i Meinberg protiv Njemačke, CE:ECHR:2006:0202DEC005146699, str. 10.

22 — Vidjeti ESLJP, 12. listopada 2004., Kjartan Ásmundsson protiv Islanda, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, t. 39.

77. Ne vidim nijedan razlog da bi se slijedilo drukčije stajalište u ovom predmetu pokrenutim pred Sudom. Nesporno je da pravo na mirovinu, kojim tužitelji u glavnom postupku raspolažu, proizlazi iz doprinosa osiguranika, u ovom slučaju sudaca. Potonji su stekli pravo vlasništva na mirovini utvrđenoj na temelju njihove djelatnosti i stoga mirovina jest dio njihovih materijalnih prava. Usto, za tri tužitelja, to pravo je preneseno u nasljedstvo od preminulog osiguranika. Stoga pravo na mirovinu itekako ulazi u područje primjene članka 17. Povelje.

78. Ta odredba obuhvaća dva oblika moguće povrede prava vlasništva, odnosno samog oduzimanja toga prava („[v]lasništvo nikome ne može biti oduzeto”) ili ograničenja njegova korištenja („[u]živanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom”)<sup>23</sup>.

79. U ovom slučaju, mislim da se zabrana kumulacije mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ne može smatrati činom samog oduzimanja vlasništva jer „vlasnik” može slobodno raspolagati svojom imovinom, u ovom slučaju mirovinom. Naime, osobe u situaciji tužitelja u glavnom postupku moraju odabrati između primanja te mirovine ili nastavka svojega radnog odnosa. Njima ni na kakav način nije oduzeta njihova mirovina.

80. Nasuprot tomu, nema sumnje da ta zabrana uspostavljena Zakonom br. 329/2009 itekako ograničava korištenje vlasništva, privremeno ograničavajući njegovo uživanje. Takvo ograničenje ne može biti dopušteno, na temelju članka 17. Povelje, jer je ono „[uređeno] zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”. Ta rečenica se prema mojemu mišljenju nastavlja na članak 52. stavak 1. Povelje koji propisuje da „[s]vako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih [njome] mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja [izvršavanja tih prava i sloboda] su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba”.

81. Ako je ograničenje prava vlasništva zabranom kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u nekoj javnoj instituciji uređena rumunjskim zakonom, ostaje utvrditi poštuje li ono bit prava vlasništva, je li potrebno i odgovara li općem interesu.

82. U vezi sa zadnjom točkom, ne čini se dvojbeno da je cilj kojim se nastoje ublažiti učinci gospodarske krize i ispuniti obveze koje proizlaze iz Protokola Sporazuma i *stand-by* aranžmana sklopljenima između Rumunjske i Komisije kao i MMF-a jest cilj od općeg interesa.

83. Usto smatram da Zakon br. 329/2009 ne dovodi u pitanje sâmo jamstvo prava vlasništva. Naime, kao što proizlazi iz teksta članka 2. toga zakona, potonji je izniman. On nije namijenjen tomu da potraje. Osim toga, on ne dovodi u pitanje sâmo načelo mirovine, nego ograničava njezino korištenje u dobro određenim i izdvojenim okolnostima, odnosno kada se mirovina kumulira s djelatnošću koja se obavlja u javnim institucijama i kada mirovina prelazi određeni prag.

84. U vezi s nužnosti nacionalnog propisa o kojemu je riječ, čini mi se da u jako posebnom kontekstu gospodarske krize s kojom su suočene države članice, potonje, kao i institucije Unije, zasigurno jesu najpozvanije da odrede koje mjere mogu imati najbolji učinak da bi se sanirali javni rashodi. Stoga smatram da države članice raspolažu širokom marginom prosudbe u ovom području. Osim toga, podsjećam na to da osobe na koje se mjera odnosi moraju odabrati između zadržavanja isplate mirovine ili nastavka obavljanja djelatnosti u javnoj instituciji jedino kada njihova mirovina prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja. Povrh toga, tužiteljima će te isplate biti obustavljene samo privremeno dok se ne okonča njihov radni odnos.

23 — Vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 1979., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, t. 19.)

85. Njima nisu oduzeti svi izvori prihoda jer imaju upravo prihod koji potječe od profesionalne djelatnosti koju obavljaju u javnoj instituciji.

86. Naposljetku, prema mojemu mišljenju, Zakon br. 329/2009 ne opterećuje neproporcionalno i prekomjerno tužitelje u glavnom postupku jer oni u svakom trenutku mogu odabrati da okončaju svoj radni odnos i ponovno primaju svoju mirovinu.

87. Slijedom toga, s obzirom na sve te elemente, smatram da članak 17. Povelje treba tumačiti u smislu da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koji propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi određeni prag.

*D – Osmo pitanje o tumačenju članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2000/78*

88. U predmetu u kojem je donesena presuda od 21. svibnja 2015., SCMD<sup>24</sup>, Sud je u bitnome bio pozvan da odluči je li članak 17. Zakona br. 329/2009, koji nalaže prestanak po samom zakonu radnog odnosa ili službeničkog odnosa zaposlenika u javnom sektoru koji usto imaju i starosnu mirovinu višu od prosječne bruto plaće, ako se oni nisu odlučili za nastavak tog radnog odnosa ili službeničkog odnosa u određenom roku, diskriminacija u smislu članka 2. stavka 2. i članka 3. stavka 1. Direktive 2000/78. Sud je zaključio da se te odredbe ne primjenjuju na nacionalno zakonodavstvo o kojemu je riječ u ovom predmetu.

89. Budući da je nacionalno zakonodavstvo iz predmeta u kojem je donesena presuda SCMD<sup>25</sup> ono koje se dovodi u pitanje i u sporu u glavnom postupku, ne vidim nikakva razloga da se udaljim od obrazloženja i odluke koju je Sud donio u tom predmetu, ni one suda koji je uputio zahtjev u predmetu koji ovdje imamo – tim više što, usto, ni tužitelji u glavnom postupku – ne pojašnjavaju što bi bila veza između statusa umirovljenika koji su stekli dotični suci u ovom predmetu i jednoga od razloga za diskriminaciju iz članka 1. Direktive 2000/78.

90. Naime, treba utvrditi da se sud koji je uputio zahtjev ograničava na navođenje presude Curtea Constituțională (Ustavni sud) od 4. studenoga 2009. kojom je on utvrdio da je Zakon br. 329/2009 sukladan Ustavu jer se odredbe njegova poglavlja IV., dio kojega su članci 17. do 26. toga zakona, ne odnose na osobe trajanje čijega mandata je izričito određeno Ustavom, potvrđujući time ustavnost navedenog dijela u kojem se odnosi na profesionalne suce.

91. U tom pogledu treba podsjetiti na to da se na temelju članka 2. stavka 1. te direktive, „načelo jednakog postupanja” mora shvatiti kao zabrana svih oblika izravne ili neizravne diskriminacije koja se temelji na nekom od razloga iz članka 1. navedene direktive, među kojima je i dob<sup>26</sup>.

92. Međutim, kao što je Sud to istaknuo u predmetu u kojem je donesena presuda SCMD, prestanak radnog ili službeničkog odnosa, naložen je, sukladno nacionalnim odredbama o kojima je riječ, jedino osobama zaposlenima u javnom sektoru koje imaju pravo na starosnu mirovinu u iznosu koji je viši od prosječne nacionalne bruto plaće i koje se u određenom roku nisu odlučile za nastavak radnog ili službeničkog odnosa<sup>27</sup>.

24 — C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336.

25 — Presuda od 21. svibnja 2015., (C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336).

26 — Vidjeti presudu od 21. svibnja 2015., SCMD (C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, t. 22.)

27 — Presuda od 21. svibnja 2015., SCMD (C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, t. 24.).

93. Razlika u postupanju se stoga ne temelji na dobi nego na svojstvu zaposlenika u javnom sektoru i na činjenici da je iznos starosne mirovine koju taj zaposlenik prima viši od prosječne bruto nacionalne plaće<sup>28</sup>.

94. Slijedom toga, kao što je Sud to presudio u točki 31. presude SCMD, situacija poput one s kojom smo sada suočeni ne ulazi u opći okvir utvrđen člankom 2. stavkom 2. Direktive 2000/78 u pogledu borbe protiv određenih diskriminacija.

95. Stoga smatram da taj članak treba tumačiti u smislu da se ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku koje za osobe zaposlene u javnom sektoru propisuje zabranu kumulacije neto mirovine s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

*E – Peto pitanje o pravu na djelotvoran pravni lijek i poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti*

96. Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome se pita o tomu treba li članak 47. Povelje, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, tumačiti u smislu da im se protivi nacionalno zakonodavstvo koje propisuje da, u slučaju povrede načela nadređenosti prava Unije, jedino konačne sudske odluke donesene u okviru upravne žalbe mogu biti predmet revizije a ne odluke donesene u drugim područjima, poput građanskog, kaznenog ili trgovačkog.

97. Podsjećam da je u glavnom postupku, sudu koji je uputio zahtjev podnesena revizija protiv presude u građanskom postupku koju je donio Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (Žalbeni sud u Alba Iuliji, vijeće za radne i socijalne sporove), predmet koje je osporavanje odluke o umirovljenju.

98. Ponajprije treba istaknuti da je Sud već razmotrio to pitanje u predmetu u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2015., Târșia<sup>29</sup>. Naime, u tom predmetu, Tribunalul Sibiu (Viši sud u Sibiuu) Sudu je postavio pitanje treba li pravo Unije, osobito načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, tumačiti u smislu da mu se protivi to da nacionalni sud ne može provesti reviziju konačne sudske odluke donesene u okviru građanskog postupka kad se za tu odluku pokaže da nije u skladu s tumačenjem prava Unije koje je Sud dao nakon što je navedena odluka postala konačna, iako takva mogućnost postoji u odnosu na konačne sudske odluke koje nisu u skladu s pravom Unije, a donesene su u okviru upravnog spora.

99. U predmetu Târșia, kao u ovom predmetu, nacionalno zakonodavstvo koje se dovodi u pitanje bio je članak 21. Zakona br. 554/2004 o upravnim sporovima.

100. Međutim, Sud je u točki 34. te presude presudio da „[načelo ekvivalentnosti] podrazumijeva jednako postupanje sa zahtjevima temeljenima na povredi nacionalnog prava i onim sličnima, temeljenima na povredi prava Unije, a ne ekvivalentnost između nacionalnih postupovnih pravila mjerodavnih za različite vrste sporova, poput, kao u glavnom predmetu, građanskih s jedne strane i upravnih sporova s druge strane. Osim toga, [to načelo] nije relevantno u situaciji koja se, kao u predmetu u glavnom postupku, odnosi na dvije vrste zahtjeva koji se oba temelje na povredi prava Unije”. Sud je stoga zaključio da se navedenom načelu ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput članka 21. Zakona br. 554/2004.

28 — Vidjeti u tom pogledu presudu od 21. svibnja 2015., SCMD (C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, t. 30.)

29 — C-69/14, EU:C:2015:662



101. Osim toga, u vezi s načelom djelotvornosti, Sud je u točki 38. navedene presude naveo da „ je [on] u više navrata podsjetio na važnost koju ima načelo pravomoćnosti [...]. Dakle, presuđeno je da pravo Unije ne nalaže da sudsko tijelo u pravilu mora preispitati pravomoćnu odluku kako bi uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe tog prava koje je Sud usvojio nakon donošenja te odluke”.

102. Sud je stoga zaključio da se načelu djelotvornosti više ne protivi nacionalno zakonodavstvo poput članka 21. Zakona br. 554/2004.

103. Naposljetku, Sud je u točki 40. presude Târșia<sup>30</sup> podsjetio na to da „je ustaljena sudska praksa da se, osobito zato što se takvom odlukom čini povreda prava koja proizlaze iz prava Unije [konačnom sudskom odlukom], a koja se uglavnom više ne može ispraviti, pojedincima ne može oduzeti mogućnost da se pozivaju na odgovornost države kako bi tim putem dobili pravnu zaštitu svojih prava”.

104. Stoga zbog istih razloga poput onih koje je sud naveo u presudi Târșia, smatram da članak 47. Povelje, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se protivi to da nacionalni sud ne može provesti reviziju konačne sudske odluke donesene u okviru građanskog postupka kad se za tu odluku pokaže da nije u skladu s tumačenjem prava Unije koje je Sud dao, iako takva mogućnost postoji u odnosu na konačne sudske odluke koje nisu u skladu s pravom Unije, a donesene su u okviru upravnog spora.

## V – Zaključak

105. S obzirom na sva prethodna razmatranja, Sudu predlažem da Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Alba Iuliji, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

1. Protokol Sporazuma između Europske zajednice i Rumunjske, sklopljen u Bukureštu i u Bruxellesu 23. lipnja 2009. treba smatrati aktom institucija Unije u smislu članka 267. UFEU-a; Sud je nadležan za njegovo tumačenje.
2. Taj protokol treba tumačiti u smislu da ne nalaže donošenje nacionalnog zakonodavstva, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koje propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.
3. Članak 17. Povelje treba tumačiti u smislu da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onog o kojemu je riječ u sporu u glavnom postupku, koji propisuje zabranu kumulacije neto mirovine u javnom sektoru s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi određeni prag.
4. Članak 2. stavak 2. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja treba tumačiti u smislu da se ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku koje za osobe zaposlene u javnom sektoru propisuje zabranu kumulacije neto mirovine s prihodima koji proizlaze iz obavljanja djelatnosti u javnim institucijama ako njezin iznos prelazi iznos prosječne nacionalne bruto plaće koji je služio kao osnovica za utvrđivanje proračuna državnog sustava socijalnog osiguranja.

30 — Presuda od 6. listopada 2015. (C-69/14, EU:C:2015:662)

5. Članak 47. Povelje Europske unije o ljudskim pravima, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, treba tumačiti u smislu da im se ne protivi, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, to da nacionalni sud ne može provesti reviziju konačne sudske odluke donesene u okviru građanskog postupka kad se za tu odluku pokaže da nije u skladu s tumačenjem prava Unije koje je Sud dao, iako takva mogućnost postoji u odnosu na konačne sudske odluke koje nisu u skladu s pravom Unije, a donesene su u okviru upravnog spora.