



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

27. veljače 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. UEU-a – Pravni lijekovi – Učinkovita pravna zaštita – Neovisnost sudaca – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Smanjenje plaća u nacionalnoj javnoj službi – Mjere proračunske štednje”

U predmetu C-64/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal), odlukom od 7. siječnja 2016., koju je Sud zaprimio 5. veljače 2016., u postupku

Associação Sindical dos Juízes Portugueses

protiv

Tribunal de Contas,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (izvjestitelj) i C. G. Fernlund, predsjednici vijeća, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. veljače 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Associação Sindical dos Juízes Portugueses, M. Rodrigues, *advogado*,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, M. Rebelo, F. Almeida i V. Silva, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Flynn i M. França, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. svibnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portugalski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Sindikato portugalskih sudaca, u daljnjem tekstu: ASJP) i Tribunala de Contas (Revizorski sud, Portugal) u vezi s privremenim smanjenjem iznosa plaća koje se isplaćuju članovima tog tijela, u okviru smjernica proračunske politike Portugalske Države.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 2. UEU-a glasi:

„Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

- 4 Člankom 19. stavcima 1. i 2. UEU-a određeno je:

„1. Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ.

Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

2. [...]

Suci i nezavisni odvjetnici Suda te suci Općeg suda biraju se iz redova osoba čija je neovisnost neupitna [...]

Portugalsko pravo

- 5 Lei n.º 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (Zakon br. 75/2014 o uspostavi mehanizama za privremeno smanjenje plaća i uvjeta za njihov povrat u prvotno stanje) od 12. rujna 2014. (*Diário da República*, 1. serija, br. 176, od 12. rujna 2014., str. 4896.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 75/2014) određuje, u skladu sa svojim člankom 1. stavkom 1., privremenu primjenu mehanizma smanjenja iznosa plaća u sektoru javne službe.

- 6 Članak 2. navedenog zakona glasi:

„1. – Bruto ukupna mjesečna plaća osoba iz stavka 9. koja iznosi više od 1500 eura, neovisno o tome obavljaju li te osobe funkcije na taj datum ili tada s njima započinju, na bilo kojoj poziciji, smanjuje se na sljedeći način:

- (a) za 3,5% ukupne vrijednosti plaća u iznosu od 1500 eura do 2000 eura;

(b) za 3,5% od 2000 eura, uvećano za 16% vrijednosti ukupne plaće koja iznosi više od 2000 eura, kako bi se za plaće koje su jednake ili veće od 2000 eura i plaće koje su jednake ili manje od 4165 eura dobio ukupan postotak smanjenja između 3,5% i 10%;

(c) za 10% ukupne vrijednosti plaća koje iznose više od 4165 eura.

[...]

9. – Ovaj se zakon primjenjuje na dužnosnike i druge osobe navedene u nastavku:

(a) predsjednika Republike;

(b) predsjednika Assembleia da República [Nacionalna skupština];

(c) predsjednika vlade;

(d) zastupnike Nacionalne skupštine;

(e) članove vlade;

(f) suce Tribunala Constitucional [Ustavni sud], suce Tribunala de Contas [Revizorski sud], državnog odvjetnika Republike, suce na sudovima opće nadležnosti i državne odvjetnike, suce na upravnim i poreznim sudovima te mirovne suce;

(g) predstavnike Republike u autonomnim regijama;

(h) zastupnike assembleias legislativas das regiões autónomas [parlamenti autonomnih regija];

(i) članove regionalnih vlada;

(j) lokalno izabrane osobe;

(k) članove drugih tijela predviđenih Ustavom, a koji nisu obuhvaćeni prethodnim točkama, i članove tijela koja upravljaju neovisnim upravnim tijelima, osobito one koji rade za Nacionalnu skupštinu;

(l) članove i osoblje kabineta, upravljačkih tijela i pomoćnih službi, dužnosnike i tijela iz prethodnih točaka, predsjednika i potpredsjednika Visokog sudbenog vijeća, predsjednika i potpredsjednika Visokog vijeća upravnih i poreznih sudova, predsjednika Supremo Tribunala de Justiça [Vrhovni sud], predsjednika i suce Tribunala Constitucional [Ustavni sud], predsjednika Supremo Tribunala Administrativo [Vrhovni upravni sud], predsjednika Tribunala de Contas [Revizorski sud], Provedora de Justiça [pučki pravobranitelj] i državnog odvjetnika Republike;

(m) oružane vojne snage i Republikansku nacionalnu gardu (GNR), uključujući vojne suce i vojne stručnjake pri državnom odvjetništvu te druge oružane snage;

(n) rukovodeće osoblje službi ureda predsjednika Republike i Nacionalne skupštine te druge pomoćne službe ustavnih tijela, druge službe i tijela središnje, regionalne i lokalne državne uprave kao i osoblje koje obavlja slične funkcije u zamjenu za plaću;

(o) javna upravljačka ili slična tijela, članove izvršnih, odlučivačkih, savjetodavnih ili nadzornih tijela, ili bilo kakvih drugih statutarnih tijela javnih ustanova koja podliježu općim i posebnim pravilima, pravnih osoba javnog prava čija neovisnost proizlazi iz njihove uključenosti u područja reguliranja,

praćenja i nadzora, javnih poduzetnika s kapitalom u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu, javnih poduzetnika čije je upravljanje povjereno trećem poduzetniku i subjekata koji pripadaju sektoru regionalnih i mjesnih poduzetnika, javnih zaklada i svih drugih javnih subjekata;

- (p) zaposlenike koji obavljaju javne funkcije u uredu predsjednika Republike, Nacionalne skupštine ili u drugim ustavnim tijelima te zaposlenike koji obavljaju javne funkcije, neovisno o obliku javnopravnog radnog odnosa, uključujući zaposlenike na čekanju za strukovnu prekvalifikaciju i one na posebnom dopustu;
- (q) zaposlenike javnih ustanova koje podliježu posebnim pravilima i pravnih osoba javnog prava koje su neovisne zbog svoje uključenosti u područja reguliranja, praćenja i nadzora, uključujući zaposlenike neovisnih regulatornih tijela;
- (r) zaposlenike javnih poduzetnika s kapitalom u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu, javnih poduzetnika i tijela koji pripadaju sektoru regionalnih i mjesnih poduzetnika;
- (s) zaposlenike i upravitelje javnih zaklada javnog prava i javnih ustanova privatnog prava te javnih ustanova koje nisu obuhvaćene prethodnim točkama;
- (t) rezervno osoblje, osoblje u prijevremenoj mirovini ili osoblje na čekanju, koje nije u službi, a koje prima naknade koje se indeksiraju s obzirom na plaće aktivnog osoblja.

[...]

15 – Sustav predviđen ovim člankom obvezujući je i prevladava nad bilo kojom suprotnom odredbom, posebnom ili izvanrednom, kao i nad instrumentima kolektivnog uređivanja radnih odnosa i ugovora o radu, kojima se od tog sustava ne može odstupiti niti ga se može izmijeniti.”

- 7 Na temelju Leijs n.º159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (Zakon br. 159-A/2015 o ukidanju smanjenja plaća u javnoj upravi) od 30. prosinca 2015. (*Diário da República*, 1. serija, br. 254 od 30. prosinca 2015., str. 10006-(4).; u daljnjem tekstu: Zakon br. 159-A/2015), od 1. siječnja 2016. postupno su ukinute mjere smanjenja iznosa plaće koje su proizišle iz Zakona br. 75/2014.
- 8 Člankom 1. tog zakona propisano je:
„Ovim se zakonom ukida smanjenje plaće predviđeno Zakonom [br. 75/2014] na način naveden u sljedećem članku.”
- 9 Člankom 2. navedenog zakona određuje se:
„Smanjenje plaća predviđeno Zakonom [br. 75/2014] postupno će se ukidati tijekom 2016., svaka tri mjeseca, i to na sljedeći način:
 - (a) 40-postotni povrat u prvotno stanje plaća isplaćenih od 1. siječnja 2016.;
 - (b) 60-postotni povrat u prvotno stanje plaća isplaćenih od 1. travnja 2016.;
 - (c) 80-postotni povrat u prvotno stanje plaća isplaćenih od 1. srpnja 2016.;
 - (d) potpuno ukidanje smanjenja plaća od 1. listopada 2016.”

- 10 U skladu s leijem n.º 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Zakon br. 98/97 o organizaciji i postupku Revizorskog suda) od 26. kolovoza 1997. (*Diário da República*, serija I-A, br. 196 od 26. kolovoza 1997.), taj sud nadzire, osobito, naplatu vlastitih sredstava Unije i uporabu financijskih sredstava koja od nje potječu i može u tom području postupiti na temelju članka 5. stavka 1. točke (h) tog zakona, u suradnji s nadležnim tijelima Unije. U skladu s člancima 44. i 96. tog istog zakona, navedeni sud odlučuje i o pitanjima vezanima uz prethodni nadzor (*visto*) pravilnosti akata, ugovora ili drugih instrumenata kojima se stvaraju javni troškovi ili dugovi, među ostalim, u okviru provedbe postupaka javne nabave.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 11 Zakonom br. 75/2014 portugalski je zakonodavac od listopada 2014. privremeno smanjio iznos plaće niza dužnosnika i osoba koje obavljaju funkcije u javnom sektoru. U skladu s upravnim aktima koji se odnose na „obračun plaća” koji su doneseni na temelju tog zakona, smanjen je iznos plaće sudaca Tribunala de Contas (Revizorski sud).
- 12 ASJP je u ime članova Tribunala de Contas (Revizorski sud) Supremo Tribunalu Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal) podnio posebno upravno pravno sredstvo kojim traži poništenje tih upravnih akata koji se odnose na listopad 2014. i na sljedeće mjesece, nalaganje tuženiku da vrati iznose koji su oduzeti od plaće, uvećane za zakonske zatezne kamate, i priznanje da dotične osobe imaju pravo primati cijelu svoju plaću.
- 13 U prilog tom pravnom sredstvu ASJP tvrdi da je mjerama smanjenja plaća povrijeđeno „načelo neovisnosti sudaca”, koje je utvrđeno ne samo portugalskim Ustavom nego i pravom Unije, i to u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. Povelje.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se mjere za privremeno smanjenje iznosa plaća u javnom sektoru temelje na zahtjevima smanjenja prekomjernog deficita u proračunu Portugalske Države tijekom 2011. On smatra da su te mjere donesene u okviru prava Unije ili da barem iz njega potječu zato što su ti zahtjevi portugalskoj vladi nametnuti odlukama Unije kojima se toj državi članici, među ostalim, odobrava financijska pomoć.
- 15 U tom pogledu taj sud ističe da je diskrecijska ovlast koju Portugalska Država ima za provedbu smjernica proračunske politike, koju priznaju institucije Unije, ne oslobađa, međutim, od njezine obveze poštovanja općih načela prava Unije, među kojima je i načelo neovisnosti sudaca, koje se primjenjuje kako na sudove Unije tako i na nacionalne sudove.
- 16 Naime, sud koji je uputio zahtjev smatra da učinkovitu pravnu zaštitu prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije, u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, prije svega jamče nacionalni sudovi. Oni moraju provoditi tu zaštitu poštujući pritom načela neovisnosti i nepristranosti iz članka 47. Povelje.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da neovisnost sudskih tijela ovisi o jamstvima vezanima uz status njihovih članova, uključujući kad je riječ o njihovim plaćama.
- 18 U tim je okolnostima Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„S obzirom na važne zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i financijske pomoći, koja je uređena odredbama prava Unije, treba li načelo neovisnosti sudaca, sadržano u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, članku 47. Povelje i sudskoj praksi Suda, tumačiti na način da mu se protive mjere smanjenja plaća koje se primjenjuju na suce u Portugalu, s obzirom na to da su ih jednostrano i trajno nametnule druge ustavne vlasti/tijela, kao što to proizlazi iz članka 2. Zakona [br. 75/2014]?”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

- 19 Europska komisija navodi da sud koji je uputio zahtjev u svojoj odluci nije iznio razloge koji opravdavaju izbor odredaba prava Unije čije tumačenje traži.
- 20 U tom pogledu valja podsjetiti da iz duha suradnje, koja treba uređivati upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku, proizlazi da je nužno da nacionalni sud u odluci o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku navede točne razloge zbog kojih smatra da je odgovor na njegova pitanja o tumačenju određenih odredaba prava Unije nužan za rješenje spora (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 21 U ovom slučaju odluka o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku sadržava navode koji su dovoljni da Sudu omoguće shvaćanje razloga zbog kojih sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje za potrebe glavnog postupka.
- 22 S druge strane, portugalska vlada ističe prigovor nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, zato što je 1. listopada 2016. Zakonom br. 159-A/2015 potpuno ukinuto smanjenje plaća koje je od 1. listopada 2014. pogodilo osobe koje obavljaju funkcije u javnom sektoru. Ona tako ističe da je bilo koji navod koji se odnosi na navodno nepoštovanje načela neovisnosti sudaca zbog tog smanjenja plaća postao bespredmetan.
- 23 U tom pogledu valja podsjetiti da Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud osobito ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (vidjeti osobito presudu od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 24 U ovom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 32. svojeg mišljenja, spor o kojem odlučuje sud koji je uputio zahtjev u glavnom predmetu odnosi se poništenje upravnih akata na temelju kojih je smanjen iznos plaća članova Tribunala de Contas (Revizorski sud) i na povrat iznosa koji su im oduzeti od plaća u skladu sa Zakonom br. 75/2014.
- 25 Međutim, iz spisa koji je podnesen Sudu proizlazi da dotičnim osobama nisu vraćeni iznosi koji su im oduzeti od plaća u razdoblju od listopada 2014. do listopada 2016. Stoga, budući da glavni postupak nije postao bespredmetan, taj prigovor nedopuštenosti valja odbiti.
- 26 Iz prethodno navedenog slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Meritum

- 27 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a tumačiti na način da se načelu neovisnosti sudaca protivi primjena na članove sudbene vlasti države članice općih mjera smanjenja plaća poput onih u glavnom postupku koje su vezane uz zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i uz program financijske pomoći Unije.
- 28 Budući da tužitelj u glavnom postupku postupa isključivo u ime članova Tribunala de Contas (Revizorski sud), kako bi se odgovorilo na to pitanje valja uzeti u obzir samo položaj članova tog suda.

- 29 Najprije, kad je riječ o području primjene *ratione materiae* članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, valja navesti da se ta odredba odnosi na „područja obuhvaćena pravom Unije”, neovisno o situaciji u kojoj ga države članice provode, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.
- 30 U skladu s člankom 2. UEU-a, Unija se temelji na vrijednostima, poput vladavine prava, koje su zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladava, među ostalim, pravda. U tom pogledu valja istaknuti da uzajamno povjerenje među državama članicama i osobito njihovim sudovima počiva na temeljnoj pretpostavci prema kojoj države članice dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji Unija, kako je to navedeno u članku 2. UEU-a (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 168.).
- 31 Unija je Unija prava u kojoj pojedinci imaju pravo pobijati pred sudom zakonitost svake odluke ili drugog nacionalnog akta u vezi s primjenom akta Unije na njih (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 91. i 94. i navedenu sudsku praksu).
- 32 Članak 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, zadaću provođenja sudskog nadzora u pravnom poretku Unije povjerava ne samo Sudu već i sudovima država članica (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 66.; presude od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90. i od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 45.).
- 33 Ti sudovi tako, u suradnji sa Sudom, obavljaju funkciju, koja im je svima dodijeljena, kako bi osigurali poštovanje prava u tumačenju i primjeni Ugovorâ (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 69. i presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 99.).
- 34 Stoga je na sudovima država članica da osobito u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom UEU-a, na svojem državnom području osiguraju primjenu i poštovanje prava Unije (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 68.). S tim u vezi i kako je to predviđeno člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne da bi se pojedincima osiguralo da će se poštovati njihovo pravo na učinkovitu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Stoga je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji u navedenim područjima osiguravaju poštovanje učinkovite pravne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 100. 101. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Načelo učinkovite pravne zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, na koje upućuje članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, naime, opće je načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., te je sada potvrđeno člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 37. i od 22. prosinca 2010., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, t. 29. do 33.).
- 36 Sâmo postojanje učinkovite pravne zaštite radi osiguranja poštovanja prava Unije svojstveno je vladavini prava (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

- 37 Iz toga slijedi da svaka država članica mora osigurati da tijela koja su, u svojstvu „suda”, u smislu prava Unije, dio njezina sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije, udovoljavaju zahtjevima učinkovite pravne zaštite.
- 38 U tom pogledu valja istaknuti da se među elementima koje treba uzeti u obzir u okviru ocjene ima li tijelo svojstvo „suda” nalaze njegova utemeljenost na zakonu, stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti, kontradiktorna narav postupka, primjena pravnih pravila te njegova neovisnost (presuda od 16. veljače 2017., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 39 U ovom slučaju valja istaknuti da, u skladu s elementima kojima raspolaže Sud i koje je sud koji je uputio zahtjev dužan provjeriti, Tribunal de Contas (Revizorski sud), u skladu sa Zakonom br. 98/97 navedenim u točki 10. ove presude, može odlučivati o pitanjima u vezi s vlastitim sredstvima Unije i uporabom financijskih sredstava koja od nje potječu. Takva pitanja mogu se odnositi na primjenu ili tumačenje prava Unije (vidjeti osobito presudu od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360). Isto vrijedi i za pitanja vezana uz prethodni nadzor (*visto*) pravilnosti akata, ugovora ili drugih instrumenata kojima se stvaraju javni troškovi ili dugovi, među ostalim, u okviru provedbe postupaka javne nabave, o kojima taj sud može također odlučivati na temelju tog zakona.
- 40 Stoga, ako Tribunal de Contas (Revizorski sud), kao „sud” u smislu točke 38. ove presude, može odlučivati o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava Unije, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev, predmetna država članica mora jamčiti da taj sud udovoljava zahtjevima svojstvenima učinkovitoj pravnoj zaštiti, u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a.
- 41 Kako bi se zajamčila ta zaštita, ključno je očuvanje neovisnosti takvog tijela, kako to potvrđuje članak 47. drugi stavak Povelje, koji među zahtjevima vezanima uz temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek spominje pristup „neovisnom” sudu.
- 42 Jamstvo neovisnosti, svojstveno zadaći suđenja (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 49.; od 14. lipnja 2017., Online Games i dr., C-685/15, EU:C:2017:452, t. 60. i od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 40.), nužno je, ne samo na razini Unije, za suce Unije i nezavisne odvjetnike Suda, kako je to propisano člankom 19. stavkom 2. trećim podstavkom UEU-a, nego i na razini država članica, za nacionalne sudove.
- 43 Neovisnost nacionalnih sudova osobito je nužna za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, koji čini mehanizam zahtjeva za prethodnu odluku propisan člankom 267. UFEU-a, jer, u skladu s ustaljenom sudsom praksom navedenom u točki 38. ove presude, taj mehanizam može pokrenuti samo određeno tijelo čija je zadaća primijeniti pravo Unije, a koje ispunjava, među ostalim, taj kriterij neovisnosti.
- 44 Pojam neovisnosti osobito znači da predmetno tijelo svoje sudske funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 51. i od 16. veljače 2017., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, t. 37. i navedenu sudska praksu).
- 45 Međutim, baš kao i zabrana razrješenja članova predmetnog tijela (vidjeti osobito presudu od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 51.), to što oni primaju plaću koja je odgovarajuća s obzirom na važnost funkcija koje obavljaju predstavlja jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca.

- 46 U ovom slučaju valja istaknuti da su, kao što to proizlazi iz navoda suda koji je uputio zahtjev, mjere smanjenja plaća o kojima je riječ u glavnom postupku donesene kako bi se udovoljilo zahtjevima vezanima uz uklanjanje prekomjernog proračunskog deficita Portugalske Države i u kontekstu programa financijske pomoći Unije toj državi članici.
- 47 Tim je mjerama bilo predviđeno ograničeno smanjenje iznosa plaće, najviše do postotka koji se razlikuje ovisno o njezinoj visini.
- 48 One su primijenjene ne samo na članove Tribunala de Contas (Revizorski sud) nego i šire na različite dužnosnike i osobe koje obavljaju funkcije u javnom sektoru, poput predstavnika zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.
- 49 Za navedene mjere stoga se ne može smatrati da su donesene posebno u odnosu na članove Tribunala de Contas (Revizorski sud). One su, nasuprot tomu, vezane uz opće mjere čija je svrha da svi članovi nacionalne javne službe pridonose nastojanju da se štedi, koje je nametnuto zahtjevima smanjenja prekomjernog deficita u proračunu Portugalske Države.
- 50 Naposljetku, kao što to proizlazi iz naslova Zakona br. 75/2014 i iz samog izričaja njegova članka 1. stavka 1., mjere smanjenja plaća koje taj zakon uvodi, a koje su stupile na snagu 1. listopada 2014., bile su privremene. Zakonom br. 159-A/2015, u skladu s postupkom postupnog ukidanja tih mjera koji se odvijao tijekom 2016., smanjenje iznosa plaća konačno je ukinuto 1. listopada 2016.
- 51 U tim okolnostima za mjere smanjenja plaća o kojima je riječ u glavnom postupku ne može se smatrati da ugrožavaju neovisnost članova Tribunala de Contas (Revizorski sud).
- 52 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a treba tumačiti na način da se načelu neovisnosti sudaca ne protivi primjena na članove Tribunala de Contas (Revizorski sud) općih mjera smanjenja plaća, poput onih u glavnom postupku, koje su vezane uz zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i uz program financijske pomoći Unije.

Troškovi

- 53 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a treba tumačiti na način da se načelu neovisnosti sudaca ne protivi primjena na članove Tribunala de Contas (Revizorski sud, Portugal) općih mjera smanjenja plaća, poput onih u glavnom postupku, koje su vezane uz zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i uz program financijske pomoći Europske unije.

Potpisi