



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

19. lipnja 2014.\*

„Prethodno pitanje – Socijalna politika – Direktiva 2000/78/EZ – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Članak 2., članak 3. stavak 1. točka (c) i članak 6. stavak 1. – Izravna diskriminacija na temelju dobi – Osnovna plaća dužnosnika utvrđena prema dobi – Prijelazno uređenje – Nastavljanje različitog postupanja – Obrazloženja – Pravo na naknadu – Odgovornost države članice – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti“

U spojenim predmetima C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka), odlukom od 23. listopada 2012., koju je Sud zaprimio 8. studenoga 2012. (predmeti C-501/12 do C-506/12), i odlukom od 13. studenoga 2012., koju je Sud zaprimio 28. studenoga 2012. (predmeti C-540/12 i C-541/12), u postupcima

**Thomas Specht** (C-501/12),

**Jens Schombera** (C-502/12),

**Alexander Wieland** (C-503/12),

**Uwe Schönefeld** (C-504/12),

**Antje Wilke** (C-505/12),

**Gerd Schini** (C-506/12)

protiv

**Land Berlina**

i

**Rena Schmeel** (C-540/12),

**Ralf Schuster** (C-541/12)

protiv

**Bundesrepublik Deutschland,**

\* Jezik postupka: njemački

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot i A. Arabadjiev (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. rujna 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za A. Wielanda, U. Schönefelda, G. Schinija i R. Schmeela, kao i R. Schustera, E. Ribet Buse i R. Hildebrand, *Rechtsanwälte*,
- za Land Berlin, M. Theis, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, M. Simm i J. Herrmann, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, D. Martin i T. Maxian Rusche, u svojstvu agenata,

saslušavši nezavisnog odvjetnika na raspravi 28. studenoga 2013.,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 2., članka 3. stavka 1. točke (c) i članka 6. stavka 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (JO L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova u predmetima C-501/12 do C-506/12 između dužnosnikâ Land Berlina T. Spechta, J. Schombera, A. Wielanda, U. Schönefelda, A. Wilke, kao i G. Schinija i te javne vlasti te u predmetima C-540/12 i C 541/12 između saveznih dužnosnika R. Schmeel i R. Schustera i Bundesrepublik Deutschland o načinima razvrstavanja tih dužnosnika u stupanj ili prijelazni stupanj u razredima sustava plaća koji se na svakog od njih primjenjuje.

**Pravni okvir**

*Pravo Unije*

- 3 U skladu s člankom 1. navedene 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“.

4 Članak 2. ove direktive propisuje:

„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 Stavak 1. točka (c) članka 3. navedene direktive, naslovljenoga „Područje primjene“, precizira da se navedena direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, posebno u odnosu na „zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće“.

6 Tekst članka 6. stavka 1. te direktive glasi kako slijedi:

„Neovisno o članku 2. stavku 2., države članice mogu predvidjeti da se različito postupanje na temelju dobi neće smatrati diskriminacijom, ako su, u kontekstu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni.

Takvo različito postupanje može, između ostalog, uključivati:

(a) postavljanje posebnih uvjeta za pristup zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju, za zapošljavanje i obavljanje zanimanja, uključujući uvjete u pogledu otkaza i naknada za rad, za mlade osobe, starije radnike i osobe koje su dužne skrbiti o drugima, radi poticanja njihove strukovne integracije ili osiguranja njihove zaštite;

(b) određivanje minimalnih uvjeta u pogledu dobi, radnog iskustva ili godina provedenih u službi za pristup zapošljavanju ili određenim prednostima vezanim uz zaposlenje;

[...]“

7 Članak 9. stavak 1. Direktive 2000/78, naslovljen „Pravna zaštita“, propisuje:

„Države članice osiguravaju da su svim osobama koje smatraju da im je učinjena nepravda, zbog toga što nije bilo primijenjeno načelo jednakog postupanja, čak i kad je odnos u kojem je navodno došlo do diskriminacije prestao, dostupni sudski i/ili upravni postupci te, ako se smatraju primjerenima, postupci mirenja, radi provođenja obveza iz ove Direktive.“

8 Članak 16. te direktive, naslovljen „Usklađenost“, propisuje:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se:

(a) ukinuli svi zakoni i drugi propisi koji su protivni načelu jednakog postupanja;

(b) proglasile ništavim ili izmijenile sve odredbe koje su protivne načelu jednakog postupanja, u individualnim ili kolektivnim ugovorima, internim aktima poduzeća ili propisima kojima se uređuju samostalne djelatnosti i profesije te udruženja radnika ili poslodavaca.“

- 9 Članak 17. navedene direktive, koji govori o sankcijama, glasi kako slijedi:

„Države članice donose pravila o sankcijama koja se primjenjuju na kršenja odredbi nacionalnog prava, donesenih u skladu s ovom Direktivom, a poduzimaju i sve potrebne mjere kako bi se osigurala primjena tih pravila. Sankcije, koje mogu uključivati isplatu odštete žrtvi, moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvrćajuće. [...]“

*Njemačko pravo*

- 10 Direktiva 2000/78 prenesena je u pravo države članice Općim zakonom o jednakom postupanju (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz) od 14. kolovoza 2006. (BGBl. 2006 I, str. 1897., u daljnjem tekstu: AGG).

Savezni Zakon o plaći dužnosnika

- 11 Savezni Zakon o plaći dužnosnika (Bundesbesoldungsgesetz) u inačici koja je bila na snazi od 6. kolovoza 2002. (u daljnjem tekstu: stari Zakon o plaći dužnosnika) bio je primjenjiv na savezne dužnosnike do 30. lipnja 2009., a na regionalne dužnosnike Land Berlina do 31. srpnja 2011. Taj je zakon bio pravna osnova sustava plaća primjenjivoga na te dužnosnike.

- 12 Članak 27. starog Zakona o plaći dužnosnika, naslovljen „Izračun osnovne plaće“, propisivao je:

„(1) Osnovna plaća se izračunava po stupnjevima, osim u slučaju suprotnih odredbi sustava plaća. Napredovanje po stupnjevima se temelji na referentnim godinama i uspješnosti dužnosnika. Dužnosnik ili pripadnik vojnih snaga prima minimalno početnu osnovnu plaću razreda u koji je imenovan.

(2) Osnovna plaća se povećava svake dvije godine sve do petog stupnja, nakon toga svake tri godine do devetog stupnja i svake četiri godine nadalje.

(3) Dužnosnici i pripadnici vojnih snaga koji pripadaju sustavu plaća A, a koji se odlikuju održivim i trajnim stupnjem učinkovitosti, mogu unaprijed primati osnovnu plaću koja odgovara neposredno višem stupnju (stupanj uspješnosti). Broj osoba na koje se istodobno primjenjuje stupanj uspješnosti, unutar iste organizacije, u tijeku jedne kalendarske godine, ne može prelaziti 15% broja dužnosnika i pripadnika vojnih snaga koji pripadaju sustavu plaća A koji još nisu dosegli maksimalnu osnovnu plaću. Ako se utvrdi da stupanj učinkovitosti dužnosnika ili pripadnika vojnih snaga ne odgovara prosječnim zahtjevima vezanima za dužnost na kojoj se nalazi, on ostaje razvrstan u svoj stupanj do trenutka kada njegov stupanj učinkovitosti opravda napredovanje na neposredno viši stupanj. [...]“

- 13 Članak 28. tog zakona, naslovljen „Referentne godine“, propisivao je:

„(1) Referentne godine se računaju od prvog dana mjeseca u kojem dužnosnik ili pripadnik vojnih snaga napuni dvadeset i jednu godinu.

(2) Polazišna točka izračuna referentnih godina, kako je određena u stavku 1. gore, odgađa se za razdoblje koje se određuje prema trajanju razdoblja tijekom kojeg, nakon što je napunila trideset jednu godinu, osoba o kojoj se radi nije imala pravo na primanje plaće u svojstvu dužnosnika ili pripadnika vojnih snaga, odnosno, za četvrtinu trajanja tog razdoblja do dobi od 35 godina i nadalje za jednu polovinu. [...] Razdoblja kraća od jednog mjeseca zaokružuju se na niži broj. Plaća će se smatrati plaćom u svojstvu dužnosnika ili pripadnika vojnih snaga, u svrhu prve rečenice gore, kada se radi o plaći koja se prima na temelju osnovne profesionalne djelatnosti u službi poslodavca s javnim ovlastima (članak 29.), vjerskih zajednica s javnim ovlastima ili njihovih udruženja, kao i u službi svakog drugog

poslodavca koji primjenjuje kolektivne ugovore koji su na snazi u javnom sektoru ili kolektivne ugovore koji ustvari imaju sličan sadržaj i kojima država ili druga osoba s javnim ovlastima suštinski doprinose, bilo putem plaćanja doprinosa ili subvencija ili na drugi način.

[...]“

Novi Zakon o plaći saveznih dužnosnika

14 Područje primjene saveznog Zakona o plaći dužnosnika, koji je na snazi od 1. srpnja 2009. (u daljnjem tekstu: novi Zakon o plaći saveznih dužnosnika), u izmijenjenoj inačici iz članka 2. Zakona o reformi i modernizaciji saveznog Zakona o javnoj službi (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG od 5. veljače 2009.), ograničeno je na dužnosnike koje plaća savezna država.

15 Članak 27. novog Zakona o plaći saveznih dužnosnika, naslovljen „Izračun osnovne plaće“, propisuje:

„(1) Osnovna plaća se izračunava po stupnjevima, osim u slučaju suprotnih zakonskih odredbi. Napredovanje na neposredno viši stupanj ovisi o trajanju razdoblja službe koja su odrađena u skladu s relevantnim uvjetima (iskustvo).

(2) Za svako prvo imenovanje na radno mjesto koje otvara mogućnost korištenja prava na primanje plaće koja spada u područje primjene predmetnog zakona određuje se osnovna plaća koja odgovara 1. stupnju, neovisno o uzimanju u obzir prethodnih razdoblja primjenom članka 28. stavka 1. gore za dužnosnike ili, za pripadnike vojnih snaga, bez utjecaja na druge načine izračuna osnovne plaće primjenom četvrte rečenice članka 4. [...].

(3) Osnovna plaća se povećava s dvije godine iskustva na 1. stupnju, nakon toga s tri godine iskustva, tim redoslijedom, na 2. do 4. stupnju, nakon toga s četiri godine iskustva, tim redoslijedom, na 5. do 7. stupnju. [...] Razdoblja koja ne dovode do plaće u svojstvu dužnosnika odgađaju, zbog njihovog određenog trajanja, napredovanje dužnosnika, neovisno o odredbama članka 28. stavka 2. gore. [...]

(7) Dužnosnici koji spadaju u sustav plaća A, a koji se odlikuju održivim i trajnim stupnjem učinkovitosti, mogu unaprijed primati osnovnu plaću koja odgovara neposrednom višem stupnju (stupanj uspješnosti) [...]“

16 Članak 28. tog zakona, naslovljen „Razdoblja koja se mogu uzeti u obzir“, predviđa:

„(1) Pri određivanju početnog stupnja sljedeća prethodna razdoblja se uzimaju u obzir kao razdoblja iskustva u smislu članka 27. stavka 3. gore:

1. razdoblja koja odgovaraju obavljanju profesionalne djelatnosti koja odgovara ekvivalentnoj službi kod poslodavca s javnim ovlastima (članak 29.), vjerskih zajednica s javnim ovlastima ili njihovih udruženja, kada te profesionalne djelatnosti nisu uvjet za primitak u predmetnu službu [...]“

Odredba o plaći dužnosnika Land Berlina

17 Na temelju Zakona o reformi plaće dužnosnika Land Berlina (Gesetz zur Besoldungsneuregelung für das Land Berlin – Berliner Besoldungsneuregelungsgesetz) od 29. lipnja 2011., na dužnosnike Land Berlina koji su već bili imenovani na dan 1. kolovoza 2011. (u daljnjem tekstu: već imenovani dužnosnici) primjenjuju se različita pravila od onih koja se primjenjuju na dužnosnike koji su stupili u službu nakon tog dana (u daljnjem tekstu: novi dužnosnici).

– Regionalno zakonodavstvo o plaći novih dužnosnika

- 18 Izmijenjena inačica novog Zakona o plaći saveznih dužnosnika primjenjuje se u Land Berlinu. Taj zakon, pod imenom „Zakon o plaći dužnosnika Land Berlina“ (Bundesbesoldungsgesetz Berlin, u daljnjem tekstu: novi Zakon o plaći dužnosnika Land Berlina) primjenjuje se na nove dužnosnike. Za potrebe odlučivanja u glavnim postupcima relevantne odredbe tog zakona su, u biti, identične onima novog Zakona o plaći saveznih dužnosnika iz točaka 15. i 16. ove presude.

– Zakonodavstvo o plaći već imenovanih dužnosnika

- 19 Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina (Berliner Besoldungsüberleitungsgesetz) od 29. lipnja 2011. definira načine razvrstavanja već imenovanih dužnosnika u novom sustavu, kao i prijelazne mjere primjenjive na te dužnosnike.

- 20 Članak 2. Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina, naslovljen „Razvrstavanje po stupnjevima i prijelaznim stupnjevima u razrede sustava plaća A“, propisuje:

„(1) Na dan 1. kolovoza 2011. dužnosnici se, prema uvjetima iz gornjih stavaka, razvrstavaju u stupnjeve ili prijelazne stupnjeve iz Priloga 3. [Zakonu o reformi plaća dužnosnika Land Berlina], na temelju radnog mjesta na kojem su bili 31. srpnja 2011. i osnovne plaće koja bi im pripadala na dan 1. kolovoza 2011. u skladu sa zakonom iz 2010./2011., od 8. srpnja 2010. o prilagodbi plaća i mirovina dužnosnika Land Berlina [...].

(2) Dužnosnik se razvrstava, u skladu sa stavkom 1. gore, u stupanj ili prijelazni stupanj koji odgovara iznosu osnovne plaće zaokružene na viši iznos. [...]“

- 21 Članak 3. Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina, naslovljen „Naknadno napredovanje dužnosnika razvrstanih u određeni stupanj ili prijelazni stupanj u razredima sustava plaća A“ propisuje:

„(1) Razvrstavanje u stupanj kako je predviđeno Prilogom 3. [Zakonu o reformi plaća dužnosnika Land Berlina] predstavlja polazišnu točku za izračun trajanja iskustva potrebnoga za napredovanje primjenom članka 27. stavka 3. [novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina]. Napredovanje na neposredno viši stupanj uređeno je člankom 27. stavkom 3. [tog zakona].

[...]“

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 22 Činjenice u različitim predmetima u glavnim postupcima pred sudom koji je postavio zahtjev, koji su spojeni pred Sudom, slične su, odnosno zajedničke. Mogu se sažeti na način kako slijedi.

- 23 T. Specht, J. Schombera, A. Wieland, U. Schönefeld, A. Wilke i G. Schini imenovani su dužnosnicima Land Berlina između 1992. i 2003. R. Schmeel i R. Schuster imenovani su dužnosnicima Bundesrepublik Deutschland, navedenim redoslijedom tijekom 1998. i 1992. Svi su zaposleni primjenom starog Zakona o plaći dužnosnika te su na početku primali plaću na temelju tog zakona, a poslije su nanovo razvrstani u skladu s novim sustavom plaća koji je primjenjiv u svakom pojedinačnom slučaju.

- 24 Tužitelji u prethodnim postupcima su osporili, zahtjevima u pre-sudskim postupcima, način izračuna svoje plaće, s obrazloženjem da ih se, s obzirom na to da ta metoda uzima u obzir njihove godine, diskriminira ili ih se diskriminiralo na temelju dobi. Budući da nisu postigli željeni cilj u okviru tog postupka, tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su postupak pred Verwaltungsgericht Berlin (upravni sud u Berlinu).
- 25 T. Specht, J. Schombera, A. Wieland, U. Schönefeld, A. Wilke, G. Schini kao i R. Schmeel i R. Schuster ističu da je stari Zakon o plaći dužnosnika povređivao zabranu diskriminacije na temelju dobi, propisanu AGG-om i Direktivom 2000/78. U tom pogledu posebno tvrde da im se treba isplatiti, s retroaktivnim učinkom, iznos koji odgovara razlici između plaća koje bi primali da su razvrstani u viši stupanj svojeg razreda službe i onih koje stvarno primaju.
- 26 A. Wilke, kao i T. Specht, A. Wieland i U. Schönefeld prigovaraju da način novog razvrstavanja, predviđen Zakonom kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina, nezakonito nastavlja primjenu načela koje se dotad primjenjivalo u materiji plaća dužnosnika, koje se temeljilo ne na iskustvu stečenom u službi, već na „referentnim godinama“, jer se novo razvrstavanje tih dužnosnika izvršilo isključivo na temelju prethodne osnovne plaće.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev je stoga u svakom od glavnih postupaka došao do pitanja o kompatibilnosti nacionalnih pravila u tim predmetima s pravom Unije i posebno s Direktivom 2000/78, u dijelu u kojem bi te odredbe mogle biti polazište za diskriminaciju na temelju dobi, koja je zabranjena tom direktivom.
- 28 U tim uvjetima Verwaltungsgericht Berlin odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja u predmetima C-501/12, C-503/12 i C-505/12, ali koja u cijelosti odgovaraju onima postavljenima u predmetima C-502/12, C-504/12, C-506/12, C-540/12 i C-541/12:

- „1. Treba li primarno i/ili sekundarno pravo Unije, posebno, u predmetnom slučaju, Direktivu [2000/78], tumačiti na način da, u svrhu potpune primjene zabrane neopravdanih diskriminacija na temelju dobi, ona obuhvaća također nacionalna pravila koja se odnose na plaću dužnosnika [...]?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: treba li takvo tumačenje primarnog i/ili sekundarnog prava Unije dovesti do zaključka da nacionalna odredba na temelju koje iznos osnovne plaće dužnosnika, prilikom njegovog stupanja u službu, ovisi u odlučujućoj mjeri o njegovoj dobi i povećava se dalje u biti zbog godina rada provedenih u javnoj službi predstavlja izravnu ili neizravnu diskriminaciju na temelju dobi?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje: je li u suprotnosti s tim tumačenjem primarnog i/ili sekundarnog prava Unije obrazloženje takve nacionalne odredbe zakonodavnim ciljem koji se sastoji u nagrađivanju profesionalnog iskustva?
4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje: dopušta li to tumačenje primarnog i/ili sekundarnog prava Unije, u iščekivanju primjene nediskriminatornog sustava plaća dužnosnika, drugu pravnu posljedicu osim one koja se sastoji u retroaktivnoj dodjeli diskriminiranim osobama plaća koje odgovaraju najvišem stupnju u njihovom razredu?

Proizlazi li pravna posljedica koja se veže na povredu načela zabrane diskriminacije, pritom, izravno iz samog primarnog i/ili sekundarnog prava Unije, posebno, u predmetnom slučaju, Direktive [2000/78], ili se zahtjev diskriminirane osobe temelji samo na primjeni načela odgovornosti država članica u slučaju pogrešnog prenošenja odredbi prava Unije priznatoga u pravu Unije?

5. Je li takvom tumačenju primarnog i/ili sekundarnog prava Unije suprotna nacionalna mjera koja zahtjev za (naknadno) plaćanje ili zahtjev za naknadu štete čini ovisnim o tome jesu li ih dužnosnici postavili u relativno kratkom roku?
6. U slučaju potvrdnog odgovora na prva tri pitanja: podrazumijeva li to tumačenje primarnog i/ili sekundarnog prava Unije to da zakon koji uspostavlja prijelazno razdoblje koji definira načine novog razvrstavanja u novom sustavu [već imenovanih] dužnosnika, prema kojem se stupanj u novom sustavu u koji će se navedeni razvrstati utvrđuje isključivo na temelju iznosa osnovne plaće koju je primao primjenom starog (diskriminatornog) sustava plaća, na referentni datum utvrđen za prelazak na novi sustav, i naknadno se napredovanje na više stupnjeve stoga utvrđuje isključivo na temelju iskustva stečenog nakon stupanja na snagu tog zakona, nezavisno o cjelokupnom trajanju iskustva navedenog dužnosnika, nastavlja – do trenutka kada taj dužnosnik dosegne viši stupanj – postojeću diskriminaciju na temelju dobi?
7. U slučaju potvrdnog odgovora na šesto pitanje: je li tumačenju primarnog i/ili sekundarnog prava Unije suprotno opravdavanje tog nastavljanja nejednakosti plaća zakonskim ciljem koji se sastoji ne (samo) u zaštiti prava stečenih na referentni datum za prelazak na novi sustav već (također) u očekivanju [već imenovanih] dužnosnika u dijelu koji se odnosi na mogućnosti rasta dohotka, u njihovom razredu, koje im je jamčio stari sustav?

Može li se nastavljanje diskriminacije [već imenovanog] dužnosnika opravdati argumentom da bi drugo zamislivo rješenje (koje bi se sastojalo u novom individualnom razvrstavanju [već imenovanih] dužnosnika na temelju njihovog iskustva) bilo teško provedivo u administrativnom smislu?

8. U slučaju da Sud odbije obrazloženja iz sedmog pitanja: dopušta li to tumačenje primarnog i/ili sekundarnog prava Unije, u iščekivanju primjene nediskriminatornog sustava plaća, drugu pravnu posljedicu osim one koja bi se sastojala u retroaktivnoj i kontinuiranoj dodijeli [već imenovanim] dužnosnicima plaća koje odgovaraju višem stupnju njihovog razreda?

Proizlazi li pravna posljedica koja se veže na povredu načela zabrane diskriminacije, pritom, izravno iz samog primarnog i/ili sekundarnog prava Unije, u predmetnom slučaju posebno Direktive [2000/78], ili se zahtjev diskriminirane osobe temelji na načelu odgovornosti država članica u slučaju pogrešnog prenošenja odredbi prava Unije, priznatom u pravu Unije?“

- 29 Rješenjem od 3. prosinca 2012. predsjednik Suda odredio je spajanje postupaka C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12 u svrhu pisanog i usmenog postupka, kao i presude.

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

- 30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 1. točku (c) Direktive 2000/78 tumačiti na način da plaća dužnosnika spada u područje primjene te direktive.
- 31 To se pitanje odnosi na materijalno i personalno područje primjene Direktive 2000/78.
- 32 Kada je riječ o materijalnom području primjene te direktive, sud koji je uputio zahtjev se pita o vezi između s jedne strane članka 3. stavka 1. točke (c) te direktive, prema kojoj se, u okviru nadležnosti koje su povjerene Uniji, navedena direktiva primjenjuje na sve osobe, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u dijelu koji se odnosi na uvjete zaposlenja i rada, izraz koji



obuhvaća, između ostalog, otkaze i plaće, te s druge strane članka 153. stavka 5. UFEU-a, iznimku u odnosu na nadležnost Unije u području socijalne politike na način da Unija nije ovlaštena intervenirati u navedenu politiku, a posebno ne u politiku plaća.

- 33 Sud je međutim presudio da tu iznimku treba tumačiti na način da obuhvaća mjere, poput ujednačavanja svih ili nekih dijelova konstitutivnih elemenata plaća i/ili stupnja plaća u državama članicama ili uvođenja minimalne plaće, koje podrazumijevaju izravno uplitanje prava Unije u utvrđivanje plaća u Europskoj uniji. S druge strane, navedena se iznimka ne može proširiti ni na koje pitanje u vezi s plaćom jer bi u protivnome određene domene članka 153. stavka 1. UFEU-a bile lišene najvećeg dijela svojeg sadržaja (presuda Impact, C 268/06, EU:C:2008:223, t. 124. i 125., kao i presuda Bruno i dr., C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, t. 37.).
- 34 Treba stoga razlikovati pojam „plaća“, u smislu članka 153. stavka 5. UFEU-a, od istog pojma koji se nalazi u članku 3. stavku 1. točki (c) Direktive 2000/78. Doista, ovaj posljednji pojam je dio uvjeta radnog mjesta i, kako napominje nezavisni odvjetnik u točki 45. svojeg mišljenja, nema izravno za cilj utvrđivanje iznosa plaća.
- 35 U predmetnom slučaju iznos plaće koji odgovara svakom razredu i stupnju u njemačkoj javnoj službi utvrđuju nadležni nacionalni sudovi i Unija ne raspolaže nikakvim ovlastima u tom pogledu. Nasuprot tome, nacionalna pravila koja uređuju načine razvrstavanja u te razrede i te stupnjeve ne mogu se izuzeti iz materijalnog područja primjene Direktive 2000/78.
- 36 Kada je riječ o personalnom području primjene te direktive, dovoljno je podsjetiti da njezin članak 3. stavak 1. točka (c) izričito propisuje da se ona posebno primjenjuje na sve osobe u javnom sektoru.
- 37 U tim uvjetima na prvo pitanje valja odgovoriti u smislu da članak 3. stavak 1. točku (c) Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da uvjeti za plaću dužnosnika spadaju u područje primjene te direktive.

#### *Drugo i treće pitanje*

- 38 Drugim i trećim pitanjem, koje treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije, posebno članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78, tumačiti na način da im je suprotna nacionalna odredba na temelju koje se u svakom razredu službe stupanj osnovne plaće dužnosnika utvrđuje, pri njegovom zapošljavanju, prema njegovoj dobi.
- 39 Treba prije svega ispitati sadržaj li stari Zakon o plaći dužnosnika različito postupanje na temelju dobi, u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 2000/78. U tom pogledu valja podsjetiti da se, prema toj odredbi, pod „načelom jednakog postupanja“ smatra nepostojanje nikakve izravne ili neizravne diskriminacije, koja se temelji na razlozima iz članka 1. te direktive. Članak 2. stavak 2. točka (a) te direktive precizira, za potrebe primjene njegovog stavka 1., da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.
- 40 U predmetnom slučaju iz spisa koji su podneseni Sudu proizlazi, na temelju članaka 27. i 28. starog Zakona o plaći dužnosnika, da „referentne godine“, utvrđene prema stvarnoj dobi, čine referentni kriterij za početno razvrstavanje u stupanj na ljestvici osnovne plaće dužnosnika. Te referentne godine izračunavaju se započevši s prvim danom mjeseca u kojem dužnosnik napuni dvadeset jednu godinu. Ta polazišna točka izračuna referentnih godina se odgađa na način da se uzima u obzir trajanje razdoblja, nakon što osoba napuni trideset jednu godinu, tijekom kojeg osoba nije imala pravo na primanje plaće u svojstvu dužnosnika, odnosno za četvrtinu tog razdoblja prije nego što osoba napuni trideset pet godina i nadalje za jednu polovinu. Dužnosnik prima najmanje početnu osnovnu plaću koja odgovara razredu u koji je imenovan. Sljedeća napredovanja po stupnjevima ovise o godinama rada i

uspješnosti. Osnovna plaća se u načelu povećava svake dvije godine do petog stupnja, poslije svake tri godine do devetog stupnja i nadalje svake četiri godine. Dužnosnici koji se ističu trajnim i održivim stupnjem učinkovitosti mogu unaprijed primati osnovnu plaću koja odgovara neposredno višem stupnju.

- 41 Kako navodi i sud koji je uputio zahtjev, istodobna primjena sustava napredovanja po stupnjevima, iz članka 27. starog Zakona o plaći dužnosnika, i načina izračuna referentnih godina, kako proizlazi iz članka 28. tog zakona, dovodi do toga da, primjera radi, osoba koja je u dobi od dvadeset jednu godinu imenovana trajnim dužnosnikom savezne države ili Land Berlina započinje na 1. stupnju razreda A11, dok se osoba koja stupa u državnu službu tek u dobi od dvadeset tri godine klasificira u 2. stupanj tog razreda.
- 42 Kako je Sud utvrdio u točki 58. presude Hennigs i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560), čini se da će u takvom slučaju osnovna plaća dvaju dužnosnika koji su zaposleni istog dana u istom razredu, koji imaju jednako ili jednako vrijedno radno iskustvo, ali su različite dobi, biti različita u skladu s njihovom dobi u trenutku zapošljavanja. Iz navedenoga proizlazi da su ta dva dužnosnika u usporedivoj situaciji i da jedan od njih prima niži iznos putem osnovne plaće u usporedbi s drugim.
- 43 Iz navedenoga slijedi da sustav plaća koji je uspostavljen člankom 27. i 28. starog Zakona o plaći dužnosnika dovodi do različitog postupanja koje se izravno temelji na kriteriju dobi, u smislu odredaba članka 2. stavaka 1. i 2. točke (a) Direktive 2000/78.
- 44 Treba na drugom mjestu ispitati može li se to različito postupanje opravdati u smislu članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78.
- 45 Prva rečenica te odredbe precizira da države članice mogu predvidjeti da različito postupanje na temelju dobi ne predstavlja diskriminaciju kada se može objektivno i razumno obrazložiti legitimnim ciljem u kontekstu nacionalnog prava, uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje te ako su mjere za ostvarivanje tog cilja primjerene i nužne.
- 46 Sud je dosljedno zauzeo stav da države članice mogu predvidjeti mjere koje sadrže razliku u postupanju koja se temelji na dobi, u skladu s člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2000/78. Države članice imaju široku marginu procjene, ne samo u izboru cilja u području socijalne politike i zapošljavanja, već također u definiranju mjera kojima se taj cilj može ostvariti (vidjeti presudu Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, t. 68. i presudu Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, t. 41.).
- 47 Prema mišljenju njemačke vlade, različito postupanje iz točke 43. ove presude je opravdano ciljem koji se sastoji u primjerenom nagrađivanju prethodnog profesionalnog iskustva, uz osiguravanje jedinstvene administrativne prakse.
- 48 U tom pogledu Sud je zauzeo stav da je cilj usmjeren na nagrađivanje iskustva koje radniku omogućava da bolje obavlja svoj posao načelno legitiman cilj politike plaća (presuda Hennigs i Mai, EU:C:2011:560, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 49 Ipak je i dalje potrebno utvrditi, u skladu s istim odredbama članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78, jesu li u okviru margine procjene koja se priznaje državama članicama i na koju se poziva u točki 46. ove odluke sredstva koja se primjenjuju za ostvarenje tog cilja prikladna i nužna.
- 50 U tom pogledu Sud je priznao da je pozivanje na kriterij koji se temelji na godinama rada načelno prikladno za ostvarenje tog cilja s obzirom na to da su godine rada usko vezane s profesionalnim iskustvom. Međutim, iako mjera u glavnom postupku dopušta dužnosniku da napreduje u stupnjevima unutar razreda kojem pripada, kako se povećava broj njegovih godina i u skladu s tim

njegove godine rada na radnome mjestu, jasno je da je, u vrijeme zapošljavanja, jedini kriterij prema kojem se obavlja početno razvrstavanje osobe bez profesionalnog iskustva u određeni stupanj u određenom razredu samo na njezina dob (presuda Hennigs i Mai, EU:C:2011:560, t. 74. i 75.).

- 51 Kako je Sud utvrdio u točki 77. presude Hennigs i Mai (EU:C:2011:560), iz navedenoga slijedi da u takvom slučaju razvrstavanje dužnosnika, prilikom njegovog zapošljavanja, u određeni stupanj osnovne plaće prema njegovoj dobi prekoračuje ono što je potrebno za postizanje legitimnog cilja na koji se poziva njemačka vlada i koji se sastoji u uzimanju u obzir profesionalnog iskustva koje je stekao dužnosnik prije zapošljavanja.
- 52 Uzevši u obzir prethodna razmatranja, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da im je suprotna nacionalna mjera, poput one u glavnom postupku, na temelju koje se u svakom razredu službe stupanj osnovne plaće dužnosnika utvrđuje, pri njegovom zapošljavanju, prema njegovoj dobi.

#### *Šesto i sedmo pitanje*

- 53 Šestim i sedmim pitanjem, koje treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 tumačiti na način da im je suprotna nacionalna odredba, poput one u glavnom postupku, koja određuje načine novog razvrstavanja, u novom sustavu plaća, dužnosnika koji su imenovani prije stupanja na snagu te odredbe, i koja predviđa, s jedne strane, da se stupanj plaća u koje su navedeni klasificirani utvrđuje isključivo na temelju iznosa osnovne plaće prema starom sustavu plaća, iako se stari sustav plaća temeljio na diskriminaciji na temelju dobi dužnosnika i, s druge strane, da se naknadno napredovanje na ljestvici plaća utvrđuje samo na temelju iskustva stečenog počevši od dana stupanja na snagu navedenog propisa. Sud koji je uputio zahtjev želi znati dovodi li taj zakon do nastavljanja diskriminacije na temelju dobi i, u tom slučaju, može li se ona opravdati ciljem koji je usmjeren na očuvanje stečenih prava i legitimnih očekivanja u odnosu na budući razvoj plaća.
- 54 Treba podsjetiti da su, kako i proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, stari Zakon o plaći dužnosnika zamijenili novi Zakon o plaći dužnosnika Land Berlina i Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina.
- 55 Sustav plaća uspostavljen novim Zakonom o plaći dužnosnika Land Berlina ne propisuje više kategorije po godinama ni referentne godine, već propisuje početno razvrstavanje novih dužnosnika na „stupanj iskustva“ i da se naknadno napredovanje, stupanj po stupanj, na pripadajućoj ljestvici plaća utvrđuje prema trajanju odrađenih razdoblja službe u skladu s traženim uvjetima.
- 56 Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina predviđa da se svaki već imenovani dužnosnik razvrstava u određeni stupanj ili u prijelazni stupanj, na temelju radnog mjesta na kojem je bio na dan 31. srpnja 2011. i osnovne plaće na koju je imao pravo na dan 31. kolovoza 2011. Treba se razvrstati u stupanj ili osnovni stupanj koji odgovara iznosu plaće ili osnovne plaće zaokružene na veći iznos.
- 57 Kada je riječ o pitanju propisuje li Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina različito postupanje na temelju dobi, u smislu članka 2. stavka 1. i stavka 2. Direktive 2000/78, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da razvrstavanje već imenovanih dužnosnika u prijelazni stupanj navedenima osigurava referentnu plaću čiji je iznos jednak onome koji se primali u okviru starog Zakona o plaći dužnosnika. Međutim plaća koja se primala primjenom potonjeg zakona predstavlja prije svega osnovnu plaću koja je izračunata dužnosniku pri zapošljavanju, samo prema njegovoj dobi. Kako je Sud precizirao u točki 43. ove presude, način izračuna osnovne plaće dovodio je do izravne diskriminacije na temelju kriterija koji proizlazi iz dobi, u smislu odredbe članka 2. stavka 1. i stavka 2. točke (a) Direktive 2000/78.

- 58 Prema tome, utvrđujući referentnu plaću na temelju plaće koju su prethodno primali već imenovani dužnosnici, koja je ovisila o referentnim godinama, sustav uspostavljen Zakonom kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina nastavio je diskriminatornu situaciju u kojoj neki dužnosnici primaju manju plaću od one koju primaju drugi dužnosnici koji se nalaze u usporedivim situacijama, i to samo na temelju njihove dobi u trenutku zapošljavanja (vidjeti, analogijom, presudu Hennigs i Mai, EU:C:2011:560, t. 84.).
- 59 To različito postupanje se može nastaviti u okviru novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina jer je konačno novo razvrstavanje već imenovanih dužnosnika ostvareno na temelju stupnja ili prijelaznog stupnja svakog dužnosnika (vidjeti, analogijom, presudu Hennigs i Mai, EU:C:2011:560, t. 85.).
- 60 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da kako u okviru Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina tako i u okviru novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina određeni već imenovani dužnosnici primaju manju plaću od one koju primaju drugi već imenovani dužnosnici iako se nalaze u usporedivim situacijama, samo na temelju svoje dobi u trenutku zapošljavanja, što predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju dobi, u smislu članka 2. Direktive 2000/78.
- 61 Treba dakle ispitati može li se to različito postupanje na temelju dobi opravdati na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78.
- 62 U tom smislu treba provjeriti, u vezi s načelima iz članka 45. i 46. ove presude, je li različito postupanje na temelju dobi iz Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina i, posljedično, iz novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina, mjera koja ima legitiman cilj i koja je primjerena i nužna da bi se taj cilj ostvario.
- 63 Kako iz zahtjeva za prethodnu odluku tako i iz očitovanja njemačke vlade proizlazi da Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina ima za cilj zaštititi i stečena prava i legitimna očekivanja dužnosnika u vezi s budućim razvojem plaće. Njemačka vlada posebno ističe da su, u okviru postupka sudjelovanja u vezi s usvajanjem Zakona o reformi plaća dužnosnika Land Berlina, sindikalne organizacije inzistirale na održavanju stečenih prava te da su zahtijevale komplementarne odredbe kako bi se zajamčio taj cilj. Prema mišljenju njemačke vlade prijedlog zakona koji ne bi uzeo u obzir održavanje tih prava naišao bi na otpor sindikata, što bi ozbiljno dovelo u pitanje njegovo uvođenje.
- 64 Treba prije svega utvrditi da zaštita prava određene kategorije osoba predstavlja prevladavajući razlog od općeg interesa (presuda Komisija/Njemačka, C-456/05, EU:C:2007:755, t. 63., kao i presuda Hennigs i Mai, EU:C:2011:560, t. 90.).
- 65 Nadalje u vezi s primjerenošću Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina treba napomenuti, s jedne strane, da njemačka vlada naglašava da je stari Zakon o plaći dužnosnika bio, u pogledu većine već imenovanih dužnosnika, uzevši u obzir uobičajeni profesionalni razvoj u tom razdoblju, povoljniji od Novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina. Stoga bi razvrstavanje već imenovanih dužnosnika izravno u sustav previđen potonjim zakonom velik broj njih bilo dovelo do gubitka u plaći, koji se procjenjuje na najmanje jedan stupanj, odnosno, prema razredu, oko 80 eura do 150 eura.
- 66 S druge strane, kako i proizlazi iz članka 2. stavka 2. Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina, već imenovani dužnosnici ponovno su razvrstani u stupanj koji odgovara iznosu njihove prethodne osnovne plaće zaokružene na viši iznos.

- 67 U tim uvjetima treba zaključiti da je održavanje prethodnih plaća i, posljedično, sustava kojim se uvodi različito postupanje prema dobi omogućilo izbjegavanje gubitka plaća i, kako između ostalog proizlazi iz točke 63. ove presude, bilo ključno u omogućavanju nacionalnom zakonodavcu da ostvari prelazak sa sustava starog Zakona o plaći dužnosnika na sustav novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina.
- 68 Stoga je zakon poput Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina takve prirode da se njime postiže željeni cilj očuvanja stečenih prava.
- 69 Treba naposljetku provjeriti prekoračuje li takav zakon ono što je potrebno za ostvarenje tog cilja.
- 70 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu napominje da bi bilo bolje da se na sve već imenovane dužnosnike retroaktivno primijenio novi sustav razvrstavanja ili da se primijenilo prijelazno uređenje koje bi jamčilo već imenovanom dužnosniku koji je već zaposlen na višem položaju plaću koji je prethodno imao do trenutka stjecanja iskustva koje se traži prema novom sustavu plaća da bi se mogao natjecati za višu plaću.
- 71 Kako bi se ispitalo prekoračuje li zakon poput Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina ono što je potrebno za postizanje cilja kojem se teži, treba promotriti taj zakon u kontekstu u kojem se nalazi i razmotriti štetu koju može nanijeti osobama na koje se odnosi (presuda HK Danmark, C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 89.).
- 72 Na prvome mjestu, kada je riječ o kontekstu u kojem je usvojen Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina, treba napomenuti da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su nadležni nacionalni zakonodavci, čak i prije proglašenja presude Hennigs i Mai (EU:C:2011:560), ukinuli stari Zakon o plaći dužnosnika i, da bi uklonili diskriminaciju na temelju dobi koju je potonji sadržavao, pristupili reformi sustava plaća saveznih dužnosnika i dužnosnika Land Berlina.
- 73 U tom kontekstu usvojen je Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina, koji propisuje, kao što i upućuje njegov naslov, prijelazno odstupanje od pravila u odnosu na već imenovane dužnosnike. Novo razvrstavanje tih dužnosnika po stupnjevima ili prijelaznim stupnjevima izvršeno je bez odgode i, u skladu s njihovim konačnim razvrstavanjem na temelju novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina, njihova plaća raste samo na temelju kriterija koji su predviđeni tim zakonom, odnosno na temelju profesionalnog iskustva i uspješnosti, među kojima se više dakle ne nalazi dob.
- 74 Njemačka vlada naglašava da se ta reforma, usvojena u okolnostima velike zaduženosti Land Berlina i opće težnje za konsolidacijom proračuna na nacionalnoj razini, trebala provesti uz redovne troškove. Štoviše, zbog velikog broja dužnosnika koji su se trebali razvrstati, prelazak na novi sustav morao se izvršiti bez pretjerane uporabe administrativnih resursa, odnosno, što je više moguće, bez preispitivanja pojedinačnih slučajeva.
- 75 U tom pogledu njemačka vlada naglašava da je trebalo ispitati više od 65.000 pojedinačnih slučajeva da bi se utvrdio prikladan „stupanj iskustva“ primjenom članaka 27. i 28. novog Zakona o plaći dužnosnika Land Berlina, prije utvrđivanja je li to novo razvrstavanje povoljnije ili manje povoljno od razvrstavanja na temelju odredbi Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina. To je ispitivanje trajalo otprilike 360.000 sati.
- 76 Njemačka vlada napominje da za relativno velik broj dužnosnika koji se trebaju preraspodijeliti više nije bilo moguće utvrditi *a posteriori* i individualno razdoblja koja su prethodila njihovom zapošljavanju na koja bi se mogli učinkovito pozvati. Trebalo je stoga, po potrebi, ili potpuno isključiti ili bez dokaza priznati takva razdoblja, što bi ili penaliziralo dužnosnike ili ih stavilo u povoljniji položaj, ovisno o slučaju. To bi dovelo do arbitrarnih i time neprihvatljivih rezultata.

- 77 Treba podsjetiti da obrazloženja utemeljena na povećanju financijskih troškova i eventualnim administrativnim poteškoćama ne opravdavaju, načelno, nepoštovanje obveza koje proizlaze iz zabrane diskriminacije na temelju dobi iz članka 2. Direktive 2000/78 (vidjeti, analogijom, presudu Erny, C-172/11, EU:C:2012:399, t. 48.).
- 78 U svakom slučaju, ne treba zahtijevati pojedinačno ispitivanje svakog pojedinog slučaja kako bi se *a posteriori* i individualno utvrdila prethodna razdoblja iskustva jer upravljanje predmetnim sustavom treba ostati učinkovito s tehničkog i ekonomskog stajališta (vidjeti, analogijom, presudu Dansk Jurist-og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, t. 70.).
- 79 Takvo razmatranje je nužno s obzirom na posebno velik broj dužnosnika, trajanje razmatranog razdoblja, razlike u njihovom profesionalnom razvoju i poteškoće koje bi se mogle javiti u okviru utvrđivanja razdoblja prethodne aktivnosti koje su ti dužnosnici mogli učinkovito istaknuti. Prema tome može se prihvatiti da bi metoda koja se sastoji u ispitivanju pojedinačnih slučajeva već imenovanih dužnosnika bila pretjerano složena i donosila povećan rizik pogreške.
- 80 U tim uvjetima treba zaključiti da nacionalni zakonodavac nije prekoračio granice svoje margine u ocijeni kada je odlučio da nije bilo ni realno ni poželjno primijeniti na već imenovane dužnosnike novi sustav razvrstavanja ili podvrgnuti navedene prijelaznom uređenju koje jamči već imenovanom dužnosniku koji je već na višem položaju plaću koju je prethodno imao do trenutka stjecanja iskustva koje se traži prema novom sustavu plaća da bi se mogao natjecati za višu plaću.
- 81 Na drugome mjestu, kada je riječ o šteti koju bi zakon poput Zakona kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina mogao nanijeti osobama na koje se odnosi, treba ustvrditi da je tu štetu posebno teško utvrditi uzevši u obzir ono što proizlazi iz točaka 75. i 76. ove presude, kao i nepostojanje valjanog referentnog sustava koji bi omogućio usporedbu između dužnosnika koji su stavljeni u povoljniji položaj i dužnosnika koji su stavljeni u nepovoljniji položaj.
- 82 Pred Sudom je također izneseno da je razlika u plaći ograničena zbog ograničenja dobi za zapošljavanje karakterističnih za njemačko pravo koje se primjenjuje na javnu službu. Kada je riječ o glavnim postupcima, iz očitovanja njemačke vlade proizlazi da se ograničenje dobi na trideset pet godina primjenjivalo na način da eventualne razlike u plaći nisu mogle dovesti do razlike koja postoji između prvog i drugog stupnja u jednom razredu.
- 83 Nadalje, iako je iz zahtjeva za prethodnu odluku vidljivo da Zakon kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina dovodi do toga da je razlika u plaći gotovo jednaka i to dok već imenovani dužnosnici ne dostignu najviši stupanj u svojem razredu, ti zahtjevi ne sadrže, nasuprot tome, preciznije ili konkretnije elemente u tom pogledu. Njemačka vlada se pozvala na postojanje dvaju mehanizama kojima se može, prema njezinom mišljenju, smanjiti, odnosno eliminirati, različito postupanje koje je uzrokovano razvrstavanjem dvaju dužnosnika u različite stupnjeve zbog njihove dobi. Prema mišljenju te vlade, smanjenje broja stupnjeva i ponovno razvrstavanje dužnosnika u jedan stupanj koji odgovara iznosu njihove prethodne osnovne plaće zaokružene na viši iznos dovelo bi do smanjivanja razlika u plaći odnosno, u određenim slučajevima, do njihovog uklanjanja za nekoliko godina.
- 84 Uzevši u obzir elemente iz zahtjeva za prethodnu odluku i spisa koji su podneseni Sudu, takva mogućnost se ne može isključiti.
- 85 U tim uvjetima, ne čini se da je nacionalni zakonodavac prekoračio ono što je bilo potrebno za postizanje željenog cilja usvojivši prijelazne derogacijske mjere uvedene Zakonom kojim se uspostavlja prijelazno uređenje plaće dužnosnika Land Berlina.

86 Dakle, na šesto i sedmo pitanje treba odgovoriti tako da članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da im nije suprotna nacionalna odredba, poput one u glavnom postupku, koja definira načine novog razvrstavanja, u novom sustavu plaća, dužnosnika koji su imenovani prije stupanja na snagu tog zakona i predviđa, s jedne strane, da se stupanj plaća u koji su navedeni otad klasificirani utvrđuje samo na temelju iznosa koji primaju na temelju starog sustava plaća, iako se potonji temeljio na diskriminaciji na temelju dobi dužnosnika, i, s druge strane, da se naknadno napredovanje na ljestvici plaća otad utvrđuje isključivo na temelju profesionalnog iskustva stečenoga od trenutka stupanja na snagu navedene odredbe.

#### *Četvrto pitanje*

87 Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud o pravnim posljedicama koje trebaju proizaći u slučaju da stari Zakon o plaći dužnosnika povređuje načelo nediskriminacije koje se temelji na dobi. Taj sud želi saznati proizlaze li te posljedice iz Direktive 2000/78 ili sudske prakse koja proizlazi iz presude Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428) i jesu li u tom posljednjem slučaju ispunjeni uvjeti za utvrđivanje odgovornosti Savezne Republike Njemačke. Navedeni sud posebno pita stvara li, u okolnostima poput onih koje se odnose na glavni postupak, pravo Unije i osobito članak 17. Direktive 2000/78 obvezu retroaktivne dodijele dužnosnicima koji su stavljani u nepovoljniji položaj iznosa koji odgovara razlici između plaće koju su efektivno primili i one koja odgovara najvišem stupnju njihovog razreda.

88 Prije svega treba podsjetiti da postoji obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava, koja zahtijeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno interno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna djelotvornost Direktive 2000/78 i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu s željenim ciljem (vidjeti, u tom smislu, presudu Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, t. 56.).

89 U slučaju da se nacionalna odredba ne može protumačiti i primijeniti u skladu sa zahtjevima ove direktive, treba također podsjetiti da se, na temelju načela nadređenosti prava Unije, koje se također primjenjuje i na zabranu diskriminacije na temelju dobi, suprotna nacionalna odredba koja zadire u područje primjene prava Unije treba izuzeti iz primjene (vidjeti presudu Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

90 Međutim, u zahtjevima za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev navodi da mu se čini da je isključena mogućnost da članci 27. i 28. starog Zakona o plaći dužnosnika budu predmet tumačenja u skladu s pravom Unije.

91 Taj sud između ostalog ustvrđuje da primjena metoda tumačenja koje poznaje njemačko pravo ne može popuniti prazninu koja nastaje neprimjenom nacionalnih odredbi suprotnih zabrani diskriminacije. Navedeni sud također ističe da mu, za razliku od okolnosti koje su dovele do presude Hennigs i Mai (EU:C:2011:560), njemačko pravo primjenjivo u okviru predmeta u glavnom postupku ne dopušta da na dužnosnike primjeni pravo na isplatu razlike koja postoji između njihove plaće i plaće dužnosnika koji su, zbog svoje dobi, razvrstani u viši razred.

92 Nadalje, ne može pristupiti retroaktivnom razmještanju starijih dužnosnika jedan stupanj niže zbog razmatranja koja se odnose na zaštitu legitimnih očekivanja i stečenih prava.

93 Referirajući se na presude Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, t. 57.) i Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, t. 51.), taj se sud međutim pita je li jedini način da se, s obzirom na to da je utvrđena diskriminacija koja je suprotna pravu Unije, poštovanje načela jednakosti osigura osobama koje se nalaze u defavoriziranoj kategoriji davanje prednosti koje imaju osobe iz privilegirane kategorije, dok se ne usvoje mjere koje uspostavljaju jednako postupanje.

- 94 Na prvome mjestu treba napomenuti da je na nacionalnom sudu da zaključi o pravnim posljedicama koje proizlaze iz utvrđenja da je nacionalna odredba poput one u glavnom postupku neusklađena s Direktivom 2000/78.
- 95 Na drugome mjestu, kad je riječ o presudama Terhoeve (EU:C:1999:22) i Landtová (EU:C:2011:415), Sud je u biti odlučio da se, kada nacionalno pravo, uz povredu prava Unije, propisuje plaću koja je različita za više skupina osoba i tako dugo dok mjere koje uspostavljaju jednako postupanje nisu usvojene, poštovanje načela jednakosti može osigurati osobama koje se nalaze u defavoriziranoj kategoriji samo davanjem istih prednosti koje imaju osobe iz privilegirane kategorije. Sud je također precizirao, u kontekstu tih presuda, da je sustav koji se primjenjuje na članove favorizirane skupine, uslijed nepravilne primjene prava Unije, jedini valjani referentni sustav.
- 96 Treba napomenuti da se to rješenje treba primijeniti samo u slučaju postojanja jednog takvog valjanog referentnog sustava. Međutim, treba ustvrditi da takav sustav ne postoji u okviru odredbe poput one u glavnom predmetu, u okviru koje nije moguće odrediti kategoriju dužnosnika koji su stavljeni u povoljniji položaj. Doista, članci 27. i 28. starog Zakona o plaći dužnosnika su se primjenjivali na sve dužnosnike prilikom njihovog zapošljavanja i, kako i proizlazi iz točke 42. ove presude, njihova diskriminatorna svojstva mogu utjecati na sve dužnosnike.
- 97 Iz navedenoga proizlazi da se navedena sudska praksa iz točaka 93. i 95. ne može primijeniti na predmete u kojima odlučuje sud koji je uputio zahtjev.
- 98 Na trećemu mjestu, treba podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo odgovornosti države za štetu koju pojedincima uzrokuje povredom prava Unije koja joj se može pripisati, inherentno sustavu ugovora na kojima se temelji Unija (vidjeti, u tom smislu, presudu Francovich i dr., EU:C:1991:428, t. 35.; presudu Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 31., kao i presudu Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, t. 29.).
- 99 U tom pogledu Sud je presudio da otpušteni pojedinci imaju pravo na naknadu kada se ispune tri uvjeta, odnosno kada povrijeđeno pravo Unije ima za cilj dodijeliti im prava, kada je povreda dovoljno ozbiljna i kada postoji kauzalna veza između te povrede i štete koju je pretrpio pojedinac (vidjeti, u tom smislu, presudu Transportes Urbanos y Servicios Generales, EU:C:2010:39, t. 30.).
- 100 Načelno, nacionalni sudovi trebaju primijeniti uvjete koji omogućuju da se utvrdi odgovornost država članica za štete nastale pojedincima povredom prava Unije, u skladu s uputama za tu primjenu koje im je dao Sud (vidjeti presudu Test Claimants in the FII Grilip Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, t. 210. i navedenu sudska praksu).
- 101 Što se tiče prvog uvjeta, treba ustvrditi da članak 2. stavak 1. Direktive 2000/78, u vezi s njezinim člankom 1., zabranjuje, općenito i nedvosmisleno, svaku izravnu ili neizravnu diskriminaciju koja nije objektivno opravdana, u dijelu koji se odnosi na zapošljavanje i obavljanje zanimanja i koja bi se temeljila posebno na dobi radnika. Te odredbe za cilj imaju pojedincima dodijeliti prava na koja se mogu pozvati pred državom.
- 102 Što se tiče drugog uvjeta, Sud je imao priliku precizirati da je riječ o dovoljno ozbiljnoj povredi prava Unije kada se radi o tome da država na očit i težak način prelazi granice svoje diskrecijske ovlasti, s tim da su elementi koji se trebaju uzeti u obzir u tom pogledu osobito stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, kao i doseg margine procjene koju povrijeđeno pravilo ostavlja nacionalnim tijelima (presuda Synthron, C-452/06, EU:C:2008:565, t. 37. i navedena sudska praksa). Također margina procjene države članice predstavlja kriterij za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede države članice (presuda Robins i dr., C-278/05, EU:C:2007:56, t. 72.).



- 103 U predmetnom slučaju nacionalni sud, u svrhu ocjene je li povreda članka 2. Direktive 2000/78 od strane države članice bila dovoljno ozbiljna, treba uzeti u obzir činjenicu da članak 6. stavak 1. prvi podstavak te direktive povjerava državama članicama određivanje mjera koje sadrže razlike u tretmanu koje se izravno temelje na dobi, kao i veliku marginu procjene u izboru cilja koji će slijediti, koji je utvrđen između ostalog u pogledu socijalne politike i zapošljavanja, te u definiranju mjera kojima se mogu ostvariti.
- 104 Treba ustvrditi da su priroda i doseg obveze koju države članice imaju na temelju članka 2. stavka 2. i članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78, u vezi s nacionalnom odredbom poput starog Zakona o plaći dužnosnika, razjašnjene i precizirane započevši s presudom Hennigs i Mai (EU:C:2011:560).
- 105 U tom pogledu treba napomenuti da, iako tumačenje općeg pravila prava Unije koje Sud daje u okviru zahtjeva za prethodnu odluku u mjeri u kojoj je potrebno pojašnjava i precizira značenje i doseg tog pravila, kako se treba ili se trebalo tumačiti i primijeniti od trenutka stupanja na snagu (vidjeti, u tom smislu, posebno presudu RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, t. 58.), na nacionalnom sudu je da ocijeni, međutim, jesu li se priroda i doseg obveza koje imaju države članice na temelju članka 2. stavka 2. Direktive 2000/78 u vezi sa zakonodavstvom poput onoga u glavnom postupku, mogli smatrati jasnima i preciznima tek nakon donošenja presude Hennings i Mai, (EU:C:2011:560), odnosno 8. rujna 2011. (vidjeti, analogijom, presudu Hogan i dr., C-398/11, EU:C:2013:272, t. 51. i 52.). U nekim okolnostima bi trebalo zaključiti da nije postojala dovoljno ozbiljna povreda prije toga dana.
- 106 U dijelu koji se odnosi na treći uvjet za utvrđivanje odgovornosti države za povredu prava Unije na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri, kako se čini da proizlazi iz spisa podnesenih Sudu, postoji li kauzalna veza između povrede i štete koja je naizgled nanesena tužiteljima u glavnom postupku.
- 107 Posljedično, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri jesu li ispunjeni svi uvjeti koji se na temelju sudske prakse Suda zahtijevaju da bi se, na temelju prava Unije, utvrdila odgovornost Savezne Republike Njemačke.
- 108 Uzevši u obzir sve gore navedeno, na četvrto pitanje treba odgovoriti na sljedeći način:
- U okolnostima poput onih koje se odnose na predmete u glavnom postupku, pravo Unije, posebno članak 17. Direktive 2000/78, ne propisuje obvezu retroaktivne dodijele diskriminiranim dužnosnicima iznosa koji odgovara razlici između plaće koju su stvarno primili i one koja odgovara višem stupnju njihovog razreda.
  - Na sudu koji je postavio zahtjev jest da dokaže jesu li se ispunili svi uvjeti koje postavlja sudska praksa Suda da bi se, na temelju prava Unije, utvrdila odgovornost Savezne Republike Njemačke.

#### *Osmo pitanje*

- 109 Uzevši u obzir odgovore na šesto i sedmo pitanje, nije potrebno odgovoriti na osmo pitanje.

#### *Peto pitanje*

- 110 Petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi u biti saznati je li pravu Unije suprotna nacionalna odredba, poput one u glavnom postupku, koja propisuje obvezu za dužnosnika da postavi zahtjeve, u relativno kratkom roku, odnosno prije završetka financijske godine koja je u tijeku, u odnosu na novčane naknade koje se ne temelje izravno na zakonu.
- 111 Kao što napominje nezavisni odvjetnik u točki 111. svojeg mišljenja, članak 9. Direktive 2000/78 propisuje, s jedne strane, da se države članice brinu o tome da su sudski i/ili administrativni postupci s ciljem poštovanja obveza iz ove direktive dostupni svim osobama koje procjenjuju da su pogođene

nepoštovanjem načela jednakog postupanja i, s druge strane, da te obveze država članica ne ovise o nacionalnim odredbama o pravodobnim rokovima za podnošenje tužbi u vezi s tim načelom. Iz teksta te odredbe slijedi da pitanje rokova za pokretanje postupka radi poštovanja obveza koje proizlaze iz navedene direktive nije uređeno pravom Unije.

- 112 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u nedostatku odredbe Unije u nekom području, postupovna pravila za zaštitu pravâ koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije pripadaju unutrašnjem poretku svake države članice u skladu s načelom postupovne autonomije država članica, uz uvjet da ta pravila nisu manje povoljna od onih koja uređuju slična pravna sredstva nacionalnog prava (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja se dodjeljuju pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti osobito presudu Meilicke i dr., C-262/09, EU:C:2011:438, t. 55., kao i presudu Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, t. 23.).
- 113 Kada je riječ o načelu ekvivalentnosti, treba napomenuti da, u dijelu koji se odnosi na glavne postupke, Sud na temelju nijedne informacije ne može posumnjati u usklađenost jednog takvog pravila s pravom Unije.
- 114 U dijelu koji se odnosi na načelo djelotvornosti Sud je utvrdio kompatibilnost propisivanja razumnih rokova za žalbu s pravom Unije, pod prijetnjom zastare, u interesu pravne sigurnosti koja ponekad štiti porezne obveznike i administraciju o kojoj je riječ. Doista, ti rokovi nisu takve prirode da bi onemogućavali ili pretjerano otežavali ostvarivanje pravâ koja se dodjeljuju pravnim poretkom Unije (presuda Meilicke i dr., EU:C:2011:438, t. 56. i navedena sudska praksa).
- 115 Iz prethodno navedenoga slijedi da na peto pitanje treba odgovoriti tako da nije u suprotnosti s pravom Unije nacionalna odredba poput one u glavnom postupku, koja propisuje obvezu za dužnosnika da postavi zahtjeve, u relativno kratkom roku, odnosno prije završetka financijske godine koja je u tijeku, u odnosu na novčane naknade koje se ne temelje izravno na zakonu, ako to pravilo ne povrjeđuje ni načelo ekvivalentnosti ni načelo djelotvornosti. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri jesu li ti uvjeti ispunjeni u predmetima u glavnom postupku.

## **Troškovi**

- 116 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 navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 3. stavak 1. točku (c) Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja treba tumačiti na način da uvjeti za plaću dužnosnika spadaju u područje primjene te direktive.**
- 2. Članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 trebaju se tumačiti na način da im je suprotna nacionalna mjera poput one u glavnom postupku, na temelju koje se, u svakom razredu službe, stupanj osnovne plaće dužnosnika utvrđuje, pri njegovom zapošljavanju, prema njegovoj dobi.**
- 3. Članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 trebaju se tumačiti na način da im nije suprotna nacionalna odredba, poput one u glavnom postupku, koja definira nove načine razvrstavanja, u novom sustavu plaća, dužnosnika koji su imenovani prije stupanja na snagu te odredbe i koja predviđa, s jedne strane, da se stupanj plaća u koji se navedeni razvrstavaju utvrđuje isključivo na temelju plaće koja se prima temeljem starog sustava plaća, unatoč**

**tome što se potonji sustav temelji na diskriminaciji na temelju dobi dužnosnika, i, s druge strane, da se naknadno napredovanje na ljestvici plaća otad utvrđuje isključivo na temelju profesionalnog iskustva stečenoga od trenutka stupanja na snagu navedene odredbe.**

- 4. U okolnostima poput onih iz predmeta u glavnom postupku, pravo Unije, posebno članak 17. Direktive 2000/78, ne propisuje obvezu retroaktivne dodijele diskriminiranim dužnosnicima iznosa koji odgovara razlici između plaće koju su stvarno primili i one koja odgovara višem stupnju njihovog razreda.**

**Na sudu koji je postavio zahtjev jest da dokaže jesu li ispunjeni svi uvjeti koje postavlja sudska praksa Suda Europske unije da bi se, na temelju prava Unije, utvrdila odgovornost Savezne Republike Njemačke.**

- 5. Nije u suprotnosti s pravom Unije nacionalna odredba poput one u glavnom postupku koja propisuje obvezu za dužnosnika da postavi zahtjeve, u relativno kratkom roku, odnosno prije završetka financijske godine koja je u tijeku, u odnosu na novčane naknade koje se ne temelje izravno na zakonu, ako to pravilo ne povrjeđuje ni načelo ekvivalentnosti ni načelo djelotvornosti. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi jesu li ti uvjeti ispunjeni u predmetima u glavnom postupku.**

Potpisi