

Odluka:

U-III/249/2023

Zbirni podatci

Broj odluke: U-III/249/2023

Datum odluke: 05.03.2024

Vrsta odluke: Odluka

[Poveznica do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Tekst

Broj: U-III-249/2023

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo X. iz Y., na sjednici održanoj 5. ožujka 2024. donio je

ODLUKU

Ustavna tužba se odbija.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnio je X. iz Y. (u daljnjem tekstu: podnositelj) u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-2998/22-3 od 10. studenoga 2022. (u daljnjem tekstu: osporena presuda), kojom je odbijena žalba podnositelja protiv presude Upravnog suda u Rijeci broj: Usl-440/2022-16 od 1. lipnja 2022.

Tom je presudom odbijena tužba podnositelja protiv rješenja Ministarstva pravosuđa i uprave, klasa: UP/I-133-04/15-01/152, urbroj: 514-03-02-02-02/01-22-89 od 31. ožujka 2022., kojim je točkom I. podnositelj upisan na listu stečajnih upravitelja za područje nadležnosti Trgovačkog suda u Zagrebu, a točkom II. određeno je da se podnositelja izuzima od izbora i imenovanja za stečajnog upravitelja u novim predmetima počevši od 31. ožujka 2022.

2. Podnositelj navodi da su osporenim presudom povrijeđena njegova ustavna prava zajamčena člancima 14., 19. stavkom 2., 29. stavkom 1., 55., 90. i 141.c Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), kao i članak 19. stavak 1. Ustava.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

3. Podnositelj (po struci mag. oec.) bio je upisan na A listu stečajnih upravitelja za područje nadležnosti Trgovačkog suda u Zagrebu, rješenjem Ministarstva pravosuđa i uprave o upisu na listu stečajnih upravitelja KLASA: UP/I-133-04/15-01/152, URBROJ: 514-03-02-02-01-16-14 od 17. listopada 2016. na temelju Stečajnog zakona ("Narodne novine" broj 71/15.).

Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona ("Narodne novine" broj 36/22.; u daljnjem tekstu: ZIDSZ), izmijenjen je članak 81. Stečajnog zakona na način da se, između ostaloga, uvodi brisanje stečajnih upravitelja s liste stečajnih upravitelja po službenoj dužnosti kada navršše 70 godina života.

Članak 53. ZIDSZ-a, u mjerodavnom dijelu, glasi:

"Članak 53.

Članak 81. mijenja se i glasi:

'(1) Osoba koja se nalazi na listi stečajnih upravitelja brisat će se s liste stečajnih upravitelja:

- na osobni zahtjev

- po službenoj dužnosti:

(...)

7. kad navršši 70 godina života

8. smrću.

(2) Iznimno od odredbe stavka 1. točke 7., stečajni upravitelji koji će navršiti 70 godina života bit će izuzeti od dodjeljivanja novih predmeta, a brisat će se s liste nakon dovršetka svih postupaka u kojima su imenovani do trenutka navršavanja 70 godina života.

(...)"

Stupanjem na snagu ZIDSZ-a, Ministarstvo pravosuđa i uprave rješenjem od 31. ožujka 2022. uvrstilo je podnositelja na

listu stečajnih upravitelja za područje nadležnosti Trgovačkog suda u Zagrebu, ali se izuzelo od dodjele novih predmeta.

4. Podnositelj je 12. travnja 2022. osporio navedeno rješenje pred Upravnim sudom u Rijeci i od njega zatražio odlučivanje o tome da ostaje upisan na listu A stečajnih upravitelja te da ne bude izuzet od dodjele novih predmeta bez obzira na to što je navršio 70 godina, kao što je bilo određeno ranijim rješenjem od 17. listopada 2016. Podnositelj se u tužbi pozvao na:

- a) zabranu diskriminacije iz članaka 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji ("Službeni list Europske unije" broj C 202/27) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije ("Službeni list Europske unije" C 202/2016.; u daljnjem tekstu: Ugovor o funkcioniranju EU-a);
- b) zabranu diskriminacije na temelju dobi iz članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ("Službeni list Europske unije" C 202/389)
- c) zabranu diskriminacije na temelju dobi u području zapošljavanja reguliranu Direktivom Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja;
- d) zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi iz članka 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija);
- e) zabranu diskriminacije na temelju Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine" broj 85/08., 112/12.);
- f) pravo iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kojim se jamči djelotvorna sudska zaštita;
- g) pravo iz članka 9. stavak 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja kojim se potvrđuje pravo na djelotvoran pravni lijek ("Službeni list Europske unije" L 303);
- h) zabranu nezakonitog korištenja podatka iz Uredbe 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka ("Službeni list Europske unije" L 119);
- i) zabranu nezakonitog korištenja podataka iz članka 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima;
- j) povredu načela pravne sigurnosti;
- k) povredu načela neretroaktivnosti;
- l) povredu načela poštovanja stečenih prava i
- m) povredu načela zaštite legitimnih očekivanja.

4.1. U tužbi je predložio postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) iz sljedećih razloga:

"U prvostepenom i u drugostepenom postupku podnositelj se pozvao na to da je njegovo brisanje sa takozvane 'liste A' stečajnih upravitelja te izuzeće od dodjeljivanja novih predmeta zbog toga što je navršio 70. godina protivno zakonodavstvu EU, posebice zabrani diskriminacije na temelju dobi iz članka 21. Povelje Europske Unije o temeljnim pravima.

S tim u svezi je podnositelj, u oba postupka, pred Upravnim kao i pred Visokim upravnim sudom RH, podnio Zahtjev za pokretanje Prethodnog postupka pri Sudu Europske unije predviđenog člankom 267. UFEU kako bi Sud Europske unije mogao utvrditi je li predmetna diskriminacija po dobi dozvoljena zakonodavstvom Europske unije, posebice je li dozvoljena s obzirom na zabranu diskriminacije na temelju dobi iz članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Pritom se naglašava da predmet spora ulazi u regulatornu nadležnost Europske unije (naime, do uvođenja predmetne dobne diskriminacije došlo je povodom novele Stečajnog zakona radi usklađivanja s regulativom Europske unije) te su prema tome redovni sudovi RH dužni tumačiti antidiskriminacijska jamstva vezani stajalištima Suda Europske unije."

4.1.1. U vezi s diskriminacijom, između ostaloga, naveo je:

"(Direktiva vijeća 2000/78/EZ od 27. studenog 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja, nap. Ust. suda)

79. Temeljem članka 288. Ugovor o Europskoj Uniji 'Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. (...)'

80. Područje primjene Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja regulirano je u njezinom članku 3., njezina svrha u njezinom članku 1. a pojam diskriminacije u njezinom članku 2.: (...)

81. Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22) dana 31.03.2022. uvedeno je dobno ograničenje za rad stečajnih upravitelja odnosno uvedena je diskriminativna odredba kojom se stečajni upravitelj briše sa liste stečajnih upravitelja kad navršši 70. godina života.

82. Tom odredbom krši se zabrana diskriminacije na temelju dobi iz Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (Nadalje u tekstu: Direktiva 2000/78).

83. Direktiva 2000/78 sadrži definiciju izravne diskriminacije u čl. 2. st. 2. tč. 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.

84. Brisanje tužitelja s liste stečajnih upravitelja zato što je navršio 70. godina života ne može se opravdati na temelju članka 4. i 6. Direktive 2000/78 gdje je propisano: (...)

85. '... Međutim, iz prvog podstavka članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78 proizlazi da razlika u postupanju na temelju dobi ne predstavlja diskriminaciju ako je, u kontekstu nacionalnog prava, objektivno i razumno opravdana legitiman cilj i gdje su sredstva za postizanje tog cilja prikladna i potrebna..' (Prigge i drugi, stavak 77. i presuda od 5. srpnja 2012. u predmetu C 141/11 Hornfeldt, stavak 21.).

86. '...Drugo, što se tiče legitimnosti tih ciljeva, potrebno je napomenuti da je Sud već utvrdio da se ciljevi koji se mogu smatrati 'legitimnim' u smislu prvog podstavka članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78 i, prema tome, prikladni u svrhu opravdavanja odstupanja od načela zabrane diskriminacije na temelju dobi su ciljevi socijalne politike, poput onih koji se odnose na politiku zapošljavanja, tržište rada ili stručno osposobljavanje...' (predmet C-388/07 Age Concern England [2009.] ECR I 1569, stavak 46; C 88/08 Hutter [2009.] ECR I 5325, stavak 41. i Prigge i drugi, stavak 81.).

87. Diskriminacija po osnovi dobi stečajnih upravitelja nema objektivno i razumno opravdan legitiman cilj, a sredstva za postizanje tog cilja nisu ni prikladna niti potrebna. (...)

89. 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.). (...)

91. 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 Kiicukdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

92. Osporene nacionalne mjere, prema kojima činjenica da je radnik navršio dob za umirovljenje propisanu tim zakonodavstvom dovodi do automatskog prestanka njegovog ugovora o radu, moraju se smatrati izravnim nametanjem nepovoljnijeg tretmana radnika koji su navršili tu dob kao u usporedbi sa svim drugim osobama u radnoj snazi. Takvo zakonodavstvo stoga utvrđuje razliku u postupanju izravno temeljenu na dobi, kako je navedeno u članku 2(1) i (2)(a) Direktive 2000/78 (vidi, u tom smislu, predmet C 411/05 Palacios de la Villa [2007.] ECR I 8531, stavak 51.).

93. 'Načelo nediskriminacije na temelju dobi primjenjuje se u bitnome na područje zapošljavanja i obavljanja zanimanja, bez obzira na to radi li se o razini zapošljavanja, obavljanja djelatnosti ili prava na mirovinu.

94. Sud je od 2010. u više navrata presudio da u slučaju određenih zanimanja u načelu nije moguće odrediti gornju dobnu granicu za zapošljavanje. Drukčije je kad je posjedovanje posebnih fizičkih sposobnosti bitno i odlučujuće za obavljanje određenog zanimanja (kao, primjerice, u slučaju vatrogasaca koji izravno sudjeluju u suzbijanju požara ili policijskih službenika koji obavljaju poslove prilikom kojih je nužna uporaba fizičke sile) (presude od 12. siječnja 2010., Wolf, C-229/08; 13. studenoga 2014., Vital Perez, C-416/13; 15. studenoga 2016., Salaberria Sorondo, C-258/15).

95. S druge strane, Sud je prepoznao da se prisilno umirovljenje u dobi od 65 godina može dopustiti ako mu je cilj bolja međugeneracijska raspodjela pristupa zapošljavanju te osobito suzbijanje nezaposlenosti i ako predmetne osobe ostvaruju odgovarajuću starosnu mirovinu (presuda od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa, C-411/05). U skladu s time, Sud je ocijenio da je gornja dobná granica od 65 godina predviđena pravom Unije za pilote u komercijalnom zračnom prijevozu putnika, robe ili pošte valjana. Opravdana je ciljem jamčenja sigurnosti civilnog zrakoplovstva (presuda od 5. srpnja 2017., Fries, C- 190/16). Ipak, Sud je presudio da potpuna zabrana obavljanja djelatnosti komercijalnim pilotima nakon što su navršili 60 godina čini diskriminaciju na temelju dobi jer prekoračuje ono što je nužno kako bi se zajamčila sigurnost zračnog prometa (presuda od 13. rujna 2011., Prigge i dr., C-447/09).

96. Osim toga, Sud je presudio da se ciljem poticanja uključivanja na tržište rada starijih nezaposlenih radnika ne može opravdati nacionalni propis koji bez ograničenja omogućuje sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme sa svim radnicima koji su navršili 52 godine starosti, neovisno o tome jesu li prije sklapanja ugovora bili nezaposleni te koliko je trajalo razdoblje nezaposlenosti (presuda od 22. studenoga 2005., Mangold, C-144/04).(...)

99. Valja podsjetiti na sudsku praksu Suda prema kojoj je pravo na jednako postupanje, koje proizlazi iz načela nediskriminacije prema dobi u smislu članka 2. Direktive 2000/78, pravo na koje se pojedinci mogu pozivati protiv tijela

javne vlasti (vidjeti u tom smislu presudu Romer, C 147/08, EU:C:2011:286, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

100. U tom pogledu članak 9. Direktive 2000/78 određuje da države članice osiguravaju da sve osobe koje smatraju da su povrijeđene diskriminacijom mogu tražiti pravnu zaštitu svojih prava. (...) Smjernice za zapošljavanje za 2000. koje je Europsko vijeće dogovorilo u Helsinkiju 10. i 11. prosinca 1999. naglašavaju potrebu poticanja tržišta rada pogodnog za društvenu integraciju formuliranjem koherentnog skupa politika usmjerenih na borbu protiv diskriminacije skupina kao što su osobe s invalidnost. (...)

103. Nadalje, tužitelj skreće pozornost Naslovnog Suda na činjenicu da ista direktiva zahtjeva od država članica osiguranje pravne zaštite kao i na činjenicu da je, temeljem iste Direktive, teret dokaza na da nije bilo povrede načela jednakog postupanja na strani tuženika."

5. Prvostupanjski sud odbio je tužbu podnositelja iz sljedećih razloga:

"6. Naime, odredbom članka 116. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog Zakona propisano je, da će stečajne upravitelje koji su na dan stupanja na snagu ovoga Zakona upisani na listi A stečajnih upravitelja za područje određenog trgovačkog suda i navršili su 70 godina života ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa po službenoj dužnosti upisat na listu stečajnih upravitelja te će biti izuzeti od dodjeljivanja novih predmeta, a brisat će se s liste nakon dovršetka svih postupaka u kojima su imenovani do trenutka stupanja na snagu ovoga Zakona.

7. Uvidom u dokumentaciju koja prileži spisu predmeta upravnog postupka kojeg je tuženik dostavio ovom Sudu uz odgovor na tužbu utvrđeno je, da je tužitelj rođen 14. lipnja 1948. i da je Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona stupio na snagu 31. ožujka 2022., odnosno da je na dan stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona tužitelj imao navršenih 73 godina života. Nastavno, utvrđeno je, da je tužitelj stečajni upravitelj, koji je na dan stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona upisan na listu A stečajnih upravitelja za područje nadležnosti Trgovačkog suda u Zagrebu i ima navršenih više od 70 godina života, zbog čega je pravilno tuženik pozivajući se na odredbu članka 116. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona u točki I. izreke utvrdio da je tužitelj upisan na listu stečajnih upravitelja za područje nadležnosti Trgovačkog suda u Zagrebu, a u točki II. izreke utvrdio da se tužitelj izuzima od izbora i imenovanja za stečajnog upravitelja u novim predmetima počevši od 31. ožujka 2022., a kako je to i propisano u odredbi članka 116. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona.

8. Odredbom članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 99/99, 29/02 i 49/02) propisano je, da svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i Zakonom. Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

9. Ovaj Sud ne smatra da je citirana odredba članka 116. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona nesuglasna s odredbama Ustava Republike Hrvatske te prema saznanju Suda ustavnost odredbe članka 116. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona za sada nije dovedena u pitanje pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske iz kojeg razloga se pravilno tuženik pozvao na citiranu odredbu Zakona kada je donio osporavano rješenje jer se ista odnosi na status stečajnih upravitelja koji su navršili 70 godina života prilikom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, a koja odlučna činjenica u ovom upravnom sporu nije sporna.

10. Ukoliko tužitelj smatra da navedena odredba Zakona nije u suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske sukladno članku 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

11. Po mišljenju ovog Suda neosnovano se tužitelj poziva na prigovor diskriminacije, jer sukladno članku 5. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine' broj 47/09) javnopravna tijela rješavaju upravnu stvar na temelju zakona i

drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakona utvrđenih javnih ovlasti iz kojeg razloga nisu mogli postupiti drugačije nego sukladno članku 116. stavku 1. ZID Stečajnog zakona donijeti osporavano rješenje. S tim u svezi ukazuje se tužitelju da je za sporove po tužbi iz članka 17. stavak 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije nadležan općinski sud na čijem području tužitelj ima prebivalište, odnosno boravište. (...)

14. Tužitelj podnosi tužbu zbog diskriminacije na temelju dobi, nezakonitog korištenja osobnih podataka, povrede načela pravne sigurnosti, povrede načela zabrane retroaktivnosti, povrede načela stečenih prava te povrede načela zaštite legitimnih očekivanja obrazlažući navode u tužbi propisima međunarodnog prava i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava koje je dostavio kao prilog tužbi od lista 120 spisa predmeta upravnog spora do lista 482, uz što navodi da je neovlaštenim raspolaganjem osobnim podacima na temelju diskriminatorne norme ZID Stečajnog zakona tuženik brisao tužitelja s liste A stečajnih upravitelja zbog navršenih 70 godina života čime su povrijeđena njegova stečena prava i legitimna očekivanja na temelju rješenja tuženika od 17. listopada 2016. kojim je upisan na listu A stečajnih upravitelja za područje nadležnosti Trgovačkog suda u Zagrebu pa je predložio da Sud u sporu pune jurisdikcije prizna tužitelju status stečajnog upravitelja upisanog na listu A stečajnih upravitelja bez izuzimanja od dodjele novih predmeta."

6. U žalbi protiv prvostupanjske presude podnositelj je ponovio sve navode koje je iznio i u tužbi, a drugostupanjski sud odbio je njegovu žalbu i potvrdio prvostupanjsku presudu iz sljedećih razloga:

"8. Naime, pravilno je prvostupanjski sud ocijenio da je osporeno rješenje tuženika zakonito imajući u vidu činjenice utvrđene tijekom postupka, kao i odredbu članka 116. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, s obzirom da je tužitelj na dan stupanja citiranog Zakona imao navršenih 73 godine života.

9. S obzirom da je tužitelj tijekom postupka isticao da je osporeno rješenje prema njemu diskriminatorno, te se pozivao na akte Europske unije, ovaj Sud ističe da je odredbom članka 1. a) Zakona o suzbijanju diskriminacije ('Narodne novine', 85/08. i 112/12.) propisano kako taj Zakon sadrži odredbe koje su u skladu sa sljedećim aktima Europske unije:

- Direktiva vijeća 2000/78/EZ od 27. studenog 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja, na koju se i tužitelj u žalbi i tijekom postupka poziva,
- Direktive vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo,
- Direktiva vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabave roba, odnosno pružanja usluga, te
- Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja.

10. Dakle, u upravni sustav Republike Hrvatske unesena je pravna stečevina Europske unije na području diskriminacije, na području rada i radnih odnosa, te je regulativa usklađena sa onom Europske unije. Stoga je pravilno prvostupanjski sud ocijenio da osporenim rješenjem tuženika tužitelj nije diskriminiran na temelju dobi, kao što to tijekom upravnog spora tvrdi, radi čega je prvostupanjski sud zaključio da osporeno rješenje sadrži jasne, dostatne i obrazložene razloge rješavanja upravne stvari koje imaju svoje uporište u činjenicama utvrđenim tijekom postupka, te logično i racionalno utemeljenje u materijalnom propisu. Obrazloženje osporene prvostupanjske presude pak sadrži razume i dostatne razloge koji opravdavaju njezino donošenje i koji ujedno otklanjaju sumnju da bi ta odluka mogla biti produkt arbitrarnog postupanja, odnosno sudske samovolje, radi čega je prigovore iznijete u žalbi kao neosnovane valjalo odbiti."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

7. Obrazlažući povrede ustavnih prava u ustavnoj tužbi, podnositelj kao jedan od glavnih prigovora ističe da se Visoki upravni sud propustio obratiti prethodnim pitanjem Sudu EU-a te nije obrazložio razloge nepostavljanja prethodnog pitanja. Smatra da je takvim propustom Visoki upravni sud povrijedio njegovo pravo na pravično suđenje u aspektu prava na obrazloženu sudsku odluku i arbitrarnosti u odlučivanju. U tom smislu ističe:

"Temeljem članka 1.a NN 36/2022 (18.3.2022.), Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, tim se zakonom u hrvatsko zakonodavstvo preuzima Direktiva (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti) (SL L 172/18). S obzirom da je Zakon donijet radi preuzimanja EU direktive Povelja Europske Unije o temeljnim pravima je u ovom slučaju direktno primjenjiva (čl. 51. Povelje Europske Unije o temeljnim pravima).

Upravni i Visoki upravni sud morali su provjeriti je li ova novouvedena diskriminacija po dobi (koje do tada uopće nije bio za stečajne upravitelje) u skladu sa zakonodavstvom o sprečavanju diskriminaciju Europske unije, osobito u suglasnosti s člankom 21. i 25. Povelje Europske Unije o temeljnim pravima. Naime, kako je već rečeno, Povelja Europske Unije o temeljnim pravima je u ovom slučaju direktno primjenjiva s obzirom da je diskriminacija po dobi u Stečajni zakon uvedena vezano na preuzimanje zakonodavstva EU.

Najkasnije Visoki upravni sud RH je morao Sudu EU postaviti prethodno pitanje, jer samo Sud EU smije interpretirati EU pravo i odlučiti je li diskriminaciju po dobi uvedena Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22) u skladu sa zakonodavstvom EU-a.

Visoki upravni sud RH je svojim nepostupanjem sukladno čl. 267. UFEU negirao temeljni smisao ove odredbe, a to je da spriječi donošenje odluke nacionalnog suda u predmetima u kojima treba primijeniti pravo EU bez mogućnosti da se Sud Europske Unije očituje o njegovoj pravilnoj interpretaciji.

Prekršivši ovu obvezu, Visoki upravni sud RH je predlagatelju nezakonito oduzeo pravo na pristup Sudu Europske unije, a sam Sud Europske unije onemogućio u očitovanju o pravilnoj interpretaciji prava Unije čime je postupio suprotno osnovnim ciljevima Europske unije u razvoju i osiguranju vladavine prava u uvjetima članstva u Europskoj uniji.

Protivno temeljnim aktima Europske unije i to na način da je Europskom sudu oduzeo krajnju riječ o značenju i učincima europskih normi u konkretnom predmetu, Visoki upravni sud RH je postigao to da pravna stečevina Europske unije u Republici Hrvatskoj, kao članici EU, ostane mrtvo slovo na papiru čime izravno podriva i negira europski integracijski proces koji obvezuje Republiku Hrvatsku, a postupio je i direktno suprotno čl. 141 .c Ustava RH.

Ovdje je za istaknuti i to kako je Visoki upravni sud RH samo paušalno ustvrdio da su direktive Europske unije vezano na diskriminaciju integrirane u Zakonu o sprečavanju diskriminacije. A nije niti jednom riječju nije obrazložio zašto nije Sudu Europske unije postavio prethodno pitanje."

Zbog navedenog propusta smatra da je neosnovano diskriminiran po dobi te da mu je onemogućeno ostvarivanje prava da i nadalje bude stečajni upravitelj, koju dužnost obnaša, po njegovom mišljenju, po rješenju Ministarstva pravosuđa od

17. listopada 2016.

7.1. Posebno ističe da je diskriminiran po dobi te u vezi s postupanjem sudova ističe:

"Visoki upravni sud se uopće nije upustio u to da provjeri da li je takva diskriminacija protivna bilo kojem drugom Zakonu osim Zakonu o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22), niti je odvagao razloge u korist diskriminaciju naspram razloga protiv diskriminacije.

Visoki upravni sud nije preispitao je li ta odluka u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Ustavom ili sa drugim nadređenim zakonima kao što je to na primjer Povelja Europske Unije o temeljnim pravima koja je direktno primjenjiva na Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22) i čija primjena na ovaj slučaj mora i smije biti interpretirana samo od strane Suda Europske unije.

Vezano na nadređeno EU pravo Visoki upravni sud RH samo kaže da je odredbom članka 1. a) Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08. i 112/12.) propisano kako taj Zakon sadrži odredbe koje su u skladu sa četiri direktive Europske unije. (...)Sama izjava da su 4 direktive EU preuzete u hrv. zakonodavstvo nije nikakav dokaz da je predmetna diskriminacije po dobi dozvoljena i legitimna.

Još jednom se ponavlja, da sama činjenica da je određeni dio zakonodavstva EU preuzet u Zakon o suzbijanju diskriminacije, ne znači da je taj Zakon o suzbijanju diskriminacije bio poštivan te da se prema njemu postupalo. On je u ovom slučaju jednostavno mrtvo slovo na papiru. Služi samo tome da bi se moglo tvrditi kako je antidiskriminacijska stečevina EU u njega preuzeta, ali se praktično ne primjenjuje, što je i sam Visoki upravni sud u ovom predmetu pokazao jer se uopće nije upuštao niti u jednu odredbu tog zakona i njezinu primjenu na ovaj slučaj, iako se podnositelj pozvao i na Zakon o suzbijanju diskriminacije.

Nadalje, pravna stečevina Europske Unije vezano na diskriminaciju nije ograničena na samo te četiri, od strane Visokog upravnog suda navedene direktive, koje su sekundarni izvor prava EU. Osim toga treba napomenuti da je od zadnje novele Zakona o sprečavanju diskriminacije 2012. godine prošlo više od 10 godina te da je Sud EU nedvojbeno donio u tom razdoblju presude koje se tiču diskriminacije, tako da se već na temelju te činjenice ne može tvrditi da je Zakonom o suzbijanju diskriminacije preuzeta sva stečevina Europske Unije (naime, i presude Suda EU spadaju u stečevinu Europske unije). Dodatno, pravna stečevina Europske unije obuhvaća i primarne izvore EU prava kao što je to Povelja Europske unije o temeljnim pravima. Pritom se Visoki upravni sud uopće nije osvrnu na Povelju Europske unije o temeljnim pravima na koju se podnositelj izričito pozvao.

(...) Činjenica je da je Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22) diskriminacija po dobi koja dotada nije postojala uvedena prema stečajnim upraviteljima i to čak retroaktivno prema stečajnim upravitelja koji su prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22) postali stečajni upravitelji. Dakle, hrvatski zakonodavac od početka postojanja Stečajnog zakona u RH pa sve do 2022. nije smatrao da je diskriminacija po dobi stečajnih upravitelja potrebna, ali s stupanjem na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona (NN 36/22) je dobna diskriminacija odjednom postala potrebna. Visoki upravni sud RH nije objasnio zašto je ta dobna diskriminacija najednom sada potrebna. Naprotiv, Visoki upravni sud RH čak tvrdi da podnositelj uopće nije diskriminiran po dobi! Brisanje sa liste stečajnih upravitelja zbog navršenih 70. godina života je izravna diskriminacija na temelju dobi. Ne postoje razlozi koji bi opravdali predmetnu diskriminaciju po dobi niti je Visoki upravni sud RH izložio ikakav razlog koji bi opravda diskriminaciju."

Stoga predlaže usvajanje ustavne tužbe te ukidanje osporene presude.

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. U konkretnom slučaju Ustavni sud mjerodavnim za ocjenu osnovanosti navoda iz ustavne tužbe podnositelja smatra članak 29. stavak 1. Ustava i članak 6. stavak 1. Konvencije koji glase:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama (...)"

"Članak 6.

Pravo na pošteno suđenje

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni ... sud pravično ... ispita njegov slučaj.

(...)"

9. Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. ("Narodne novine" broj 90/10.), utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred Upravnim sudom (upravni spor) koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Pravo na pravično suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava skup je postupovnih jamstava kojima se osigurava postupovna pravičnost postupka. Ono ima tako važno mjesto u demokratskom društvu da ne može biti nikakvog opravdanja za restriktivno tumačenje tih jamstava. Načelo pravičnosti sudskog postupka treba poštovati u svim okolnostima. Međutim, odgovor na pitanje što čini pravičan postupak ne može podlijeagati jednom nepromjenjivom pravilu, već ovisi o svim okolnostima svakog pojedinog postupka.

Pravo na pravično suđenje ne može se smatrati djelotvornim ako zahtjevi i očitovanja stranka nisu stvarno "saslušani", tj. ako ih sud nije propisno ispitao (usp. primjerice s odlukama Ustavnog suda brojeva U-III-3911/2018 od 26. rujna 2019. i U-III-3967/2018 od 14. rujna 2020. /www.usud.hr/; te predmetima Europskog suda za ljudska prava /u daljnjem tekstu: *ESLJP/ Ajdarić protiv Hrvatske*, br. 20883/09, § 33. presuda od 13. prosinca 2011.; *Letinčić protiv Hrvatske*, br. 7183/11, § 48., presuda od 3. svibnja 2016., i *Zhang protiv Ukrajine*, br. 6970/15, presuda od 13. studenoga 2018., § 60.).

Drugim riječima, pravo na pravično suđenje nameće sudovima obvezu provođenja odgovarajućeg ispitivanja podnesaka,

tvrdnji i dokaza koje su stranke iznijele (usp., primjerice, s odlukama Ustavnog suda brojeva U-III-3911/2018 i U-III-3967/2018, navedeno; te predmetima ESLJP-a *Perez protiv Francuske* [Vv], br. 47287/99, § 82 presuda od 12. veljače 2004.; *M. protiv Nizozemske*, br. 2156/10, § 83., presuda od 25. srpnja 2017.; te *Dan protiv Moldavije (br. 2)*, br. 57575/14, § 47., presuda od 10. studenoga 2020.), jer prava zajamčena Ustavom ne smiju biti teoretska i iluzorna, nego praktična i djelotvorna (v., primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-5725/2016 od 19. prosinca 2017. /"Narodne novine" broj 8/18./).

Stoga su i obrazloženja sudskih odluka iznimno važna, jer sve dok u sudskoj odluci koja se osporava ustavnom tužbom nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da taj sud nije stvarno ispitao predmet i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje (usp. primjerice s odlukama Ustavnog suda broj: U-III-2886/2018 od 11. rujna 2019., U-III-3538/2018 od 20. studenoga 2020. /obje na www.usud.hr/).

10. Podnositelj povredu ustavnog prava na pravično suđenje obrazlaže tvrdnjom o propustu Visokog upravnog suda da se u osporenoj presudi očituje na njegov prigovor diskriminacije po dobi ali i o njegovom prijedlogu za upućivanje Sudu EU-a zahtjeva za donošenje odluke o prethodnom pitanju u vezi s neposrednom diskriminacijom po dobi podnositelja donošenjem rješenja Ministarstva pravosuđa i uprave od 31. ožujka 2022.

U vezi s time Visoki upravni sud je nakon navođenja relevantnih EU propisa naveo sljedeće:

"Dakle, u upravni sustav Republike Hrvatske unesena je pravna stečevina Europske unije na području diskriminacije, na području rada i radnih odnosa, te je regulativa usklađena sa onom Europske unije. Stoga je pravilno prvostupanjski sud ocijenio da osporenim rješenjem tuženika tužitelj nije diskriminiran na temelju dobi, kao što to tijekom upravnog spora tvrdi, radi čega je prvostupanjski sud zaključio da osporeno rješenje sadrži jasne, dostatne i obrazložene razloge rješavanja upravne stvari koje imaju svoje uporište u činjenicama utvrđenim tijekom postupka, te logično i racionalno utemeljenje u materijalnom propisu. Obrazloženje osporene prvostupanjske presude pak sadrži razume i dostatne razloge koji opravdavaju njezino donošenje i koji ujedno otklanjaju sumnju da bi ta odluka mogla biti produkt arbitrarnog postupanja, odnosno sudske samovolje, radi čega je prigovore iznijete u žalbi kao neosnovane valjalo odbiti."

11. Ustavni sud napominje da je člankom 267. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisano:

"Članak 267.

Sud Europske unije je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

(a) tumačenja Ugovora;

(b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije;

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.

(...)"

Prema ustaljenoj praksi Suda EU-a (sažetoj u predmetu *CILFIT*/1982./ br. 238/81), koju je Ustavni sud prihvatio u točki 12. odluke broj: U-III-1966/2016 od 6. prosinca 2016. (www.usud.hr), sud zadnje instance može se osloboditi obveze podnošenja zahtjeva za tumačenje prava Europske unije Sudu EU-a u sljedećim slučajevima:

- ako nacionalni sud ustanovi da je pitanje prava Europske unije koje je istaknuto nevažno za rješavanje tužbenog zahtjeva,
- ako je Sud EU-a već protumačio odredbu prava Europske unije o tom pitanju, odnosno
- ako je ispravno tumačenje prava Europske unije toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (*doktrina acte clair*).

12. Dakle, Ustavni sud utvrđuje da se Visoki upravni sud u konkretnom slučaju očitovao na prigovore podnositelja o njegovoj navodnoj diskriminaciji po dobi (v. točku 10. obrazloženja ove odluke), a time je neizravno i niječno odgovorio na prijedlog podnositelja da Sudu EU-a uputi zahtjev za donošenje odluke o prethodnom pitanju o tumačenju Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000.

S obzirom na narav zakonske izmjene ZIDSZ-a, dob podnositelja i obrazloženja koje su sudovi dali u vezi s izmjenom njegova statusa stečajnog upravitelja, Ustavni sud utvrđuje da u konkretnom slučaju podnositelju nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava i člankom 6. stavkom 1. Konvencije u njegovom aspektu prava na obrazloženu sudska odluku.

13. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 75. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

LOVORKA KUŠAN

sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. GORAN SELANEC

sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU BROJ: U-III-249/2023 OD 5. OŽUJKA 2024.

Ustavni sud je u predmetu broj: U-III-356/2019 od 12. travnja 2022. izrazio vrlo jasna stajališta o primjeni članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) u pravnom poretku Republike Hrvatske i obvezi redovnih sudova da sukladno zahtjevima te odredbe upute zahtjev za prethodnim tumačenjem EU prava Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a).

Ustavni sud je u toj odluci naglasio da se pitanje obveze upućivanja zahtjeva za prethodnim tumačenjem Sudu EU-a od strane redovnih sudova, a posebno sudova zadnje instance mora razmatrati u okviru ustavnog i konvencijskog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava (i člankom 6. stavkom 1. Konvencije) i postupovnih jamstava pravičnog suđenja odnosno temeljnog prava na pristup zakonitom sudu.

Ustavni sud je jasno priznao da iz članka 267. stavka 3. UFEU-a proizlazi da je nacionalni sud protiv čije odluke nema pravnog lijeka ("sud zadnje instance") obavezan uputiti Sudu EU-a prethodno pitanje. Prema ustaljenoj praksi Suda EU-a

(sažetaj u predmetu CILFIT/1982./ br. 238/81), koju je Ustavni sud prihvatio u točki 12. odluke broj: U-III-1966/2016 od 6. prosinca 2016. (www.usud.hr), sud zadnje instance može biti oslobođen obveze podnošenja zahtjeva za tumačenje prava EU-a Suda EU-a u sljedećim slučajevima: ako nacionalni sud ustanovi da je pitanje prava EU-a koje je istaknuto nevažno za rješavanje tužbenog zahtjeva, ako je Sud EU-a već protumačio odredbu prava EU-a o tom pitanju odnosno ako Sud EU-a još nije rješavao o tom pitanju prava EU-a, ali je njegova ispravna primjena toliko očita da ne ostavlja mjesta razumnoj sumnji (doktrina *acte clair*).

U odnosu na primjenu doktrine *acte clair*, Sud EU-a je u presudi Cilfit postavio stroge kriterije prema kojima pojedini nacionalni sud "zadnje instance" može zaključiti da je pitanje tumačenja neke odredbe prava EU-a jasno. Prije nego što zaključi da se pravilna primjena prava EU-a nameće toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji glede načina rješavanja postavljenog pitanja, nacionalni sud mora biti uvjeren da se to rješenje jednako nameće i sudovima drugih država članica kao i Sudu EU-a. Pritom mora uzeti u obzir posebnost europskog prava, odnosno okolnost da čak i u slučaju potpune usklađenosti jezičnih verzija, pravo EU-a koristi svoju vlastitu terminologiju. Pored toga, radi osiguravanja učinkovite i ujednačene primjene zakonodavstva EU-a, svaku odredbu prava EU-a treba staviti u kontekst i tumačiti je u svjetlu europskog prava kao cjeline i u svjetlu ciljeva koji se tim propisima želi postići.

Međutim, i u takvim slučajevima (kad postoje iznimke koje predviđa pravo EU-a) nacionalni "sud zadnje instance" u obvezi je obrazložiti razloge neupućivanja prethodnog pitanja. Stoga je u odluci broj: U-III-356/2019 od 12. travnja 2022. Ustavni sud naglasio važnost recentne prakse Suda EU-a kojom su postavljeni jasni kriteriji nadzora nad odlukama nacionalnih sudova zadnje instance koji odbijaju uputiti zahtjeva za prethodnim tumačenjem iz članka 267. UFEU-a pozivajući se na jedno od mogućih iznimaka. U presudi Velikog vijeća Suda EU-a u predmetu C-561/19 *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA protiv Rete Ferroviaria Italiana SpA* Sud EU-a je - s obzirom na temeljno pravo pravičnog suđenja zajamčeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima - vrlo jasno napomenuo da, kada je nacionalni sud zadnje instance shvaćanja da je oslobođen obveze propisane člankom 267. stavkom 2. UFEU-a (jer je riječ o jednom od tri slučaja predviđena u točki 33. navedene presude, vidi točku 13.3. Odluke), tada iz njegovog obrazloženja treba jasno proizlaziti da postavljeno pitanje nije bitno za rješavanje spora ili da je dotična odredba Zajednice već bila predmetom tumačenja Suda ili (ako nema takve sudske prakse) da se pravilna primjena prava Zajednice toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. Sud EU-a je u predmetu *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA protiv Rete Ferroviaria Italiana SpA* (presuda od 6. listopada 2021., broj: C-561/19) naveo sljedeće:

"(...)

28. Naime, mehanizam prethodnog postupka uspostavljenog tom odredbom ima za cilj osigurati pravu Unije u svim okolnostima isti učinak u svim državama članicama i tako spriječiti razlike u tumačenju tog prava koje nacionalni sudovi moraju primijeniti te nastoji osigurati tu primjenu tako da nacionalnom sudu da sredstvo za otklanjanje poteškoća koje bi mogao stvoriti zahtjev da se pravu Unije da puni učinak u okviru pravosudnih sustava država članica. Stoga nacionalni sudovi imaju najširu mogućnost ili čak obvezu obratiti se Sudu ako smatraju da su se u predmetu u tijeku pred njima pojavila pitanja koja se odnose na tumačenje odredaba prava Unije ili ocjenu njihove valjanosti, u pogledu kojih moraju odlučiti (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. 83. i navedenu sudsku praksu).

29. Sustavom uvedenim u članku 267. UFEU-a uspostavljena je, stoga, između Suda i nacionalnih sudova izravna suradnja u okviru koje potonji usko sudjeluju u pravilnoj primjeni i ujednačenom tumačenju prava Unije kao i u zaštiti pojedinačnih prava (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. 84.).

30. U okviru te suradnje Sud daje nacionalnim sudovima, u njihovu svojstvu sudova zaduženih za primjenu prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 7.), elemente za tumačenje tog prava koji su im potrebni za rješenje spora koji se pred njima vodi (vidjeti u tom smislu presude od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr., C-160/14, EU:C:2015:565, t. 37., i od 5. prosinca 2017., M.A.S. i M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 23.).

31. Iz prethodno navedenog proizlazi da su funkcije dodijeljene nacionalnim sudovima i Sudu bitne za očuvanje same naravi prava uspostavljenog Ugovorima (mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 85.).

32. Usto valja podsjetiti na to da kada protiv odluke nacionalnog suda nema pravnog lijeka, potonji je, u smislu članka 267. trećeg stavka UFEU-a, načelno dužan uputiti prethodno pitanje Sudu ako se u predmetu koji je pred njim u tijeku pojavi pitanje koje se odnosi na tumačenje prava Unije (presuda od 15. ožujka 2017., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, t. 42. i navedena sudska praksa).

33. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nacionalni sud, protiv odluke kojega prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, ne može se osloboditi te obveze kada je utvrdio da odgovor na postavljeno pitanje nije relevantan, da je predmetna odredba prava Unije već bila predmet tumačenja Suda ili da je pravilno tumačenje prava Unije tako očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 21., od 15. rujna 2005., Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, t. 33., i od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (Porez po odbitku), C-416/17, EU:C:2018:811, t. 110.).

(...)

39. Kao treće, valja podsjetiti na to da, osim situacija navedenih u točki 36. ove presude, iz sudske prakse Suda proizlazi da nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka može također Sudu ne uputiti pitanje o tumačenju prava Unije i riješiti ga na vlastitu odgovornost, kada se pravilno tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 16. i 21., i od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr., C-160/14, EU:C:2015:565, t. 38.).

40. Prije nego što zaključi da takva situacija postoji, nacionalni sud koji odlučuje u zadnjem stupnju mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće i drugim sudovima zadnjeg stupnja država članica, kao i Sudu (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 16., od 15. rujna 2005., Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, t. 39., od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr., C-160/14, EU:C:2015:565, t. 42., i od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, t. 48.).

41. Usto, postojanje mogućnosti iz točke 39. ove presude treba biti procijenjeno s obzirom na karakteristike svojstvene pravu Unije, posebne poteškoće koje predstavlja njegovo tumačenje te rizik razilaženja sudske prakse unutar Unije (presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 17., i od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr., C-160/14, EU:C:2015:565, t. 39. i navedena sudska praksa).

42. Najprije valja uzeti u obzir da su odredbe prava Unije napisane na više jezika i da su različite jezične verzije jednako vjerodostojne (presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 18.).

43. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, jedna od jezičnih verzija odredbe prava Unije ne može služiti kao jedina osnova tumačenja te odredbe niti joj se može dati prednost u odnosu na druge jezične varijante jer se odredbe prava Unije moraju tumačiti i primjenjivati ujednačeno s obzirom na verzije sastavljene na svim jezicima Unije (vidjeti, osobito, presudu od 24. ožujka 2021., A, C-950/19, EU:C:2021:230, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

44. Iako nacionalni sud koji odlučuje u zadnjem stupnju ne može, doduše, biti dužan upustiti se, u tom pogledu, u ispitivanje svake od jezičnih verzija predmetne odredbe Unije, činjenica je da je on dužan uzeti u obzir razlike među

jezičnim verzijama te odredbe koje su mu poznate, osobito kada te razlike iznesu stranke i kada se one dokažu.

45. Potrebno je zatim napomenuti da pravo Unije koristi svoju vlastitu terminologiju i autonomne pojmove koji nemaju nužno isti sadržaj kao i istoznačni pojmovi koji mogu postojati u nacionalnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 19.).

46. Napokon, svaka odredba prava Unije mora biti stavljena u svoj kontekst i tumačena u svjetlu sveukupnih odredaba tog prava, svojih ciljeva te stanja razvoja u trenutku kad je potrebno primijeniti predmetnu odredbu (presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 20., i od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, t. 49.).

47. Stoga će, tek ako uz pomoć interpretativnih kriterija spomenutih u točkama 40. do 46. ove presude nacionalni sud koji odlučuje u zadnjem stupnju utvrdi da ne postoje elementi koji mogu pobuditi razumnu sumnju glede pravilnog tumačenja prava Unije, taj sud moći ne uputiti Sudu pitanje o tumačenju prava Unije i riješiti ga na vlastitu odgovornost.

48. S obzirom na to, sama mogućnost da se odredba prava Unije može protumačiti na jedan ili više drugih načina, ako se nijedno od tih drugih tumačenja ne čini dovoljno uvjerljivim dotičnom nacionalnom sudu, osobito s obzirom na kontekst i svrhu navedene odredbe, kao i na normativni sustav čiji je ona dio, ne može biti dovoljna za zaključak da postoji razumna sumnja glede pravilnog tumačenja te odredbe.

49. Međutim, kada je nacionalnom sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju poznato da postoje različiti smjerovi u sudskoj praksi - kod sudova iste države članice ili među sudovima različitih država članica - u pogledu tumačenja odredbe prava Unije primjenjive u glavnom postupku, taj sud mora biti posebno pažljiv u svojoj ocjeni o mogućem nepostojanju razumne sumnje glede pravilnog tumačenja predmetne odredbe Unije i uzeti u obzir, među ostalim, cilj koji je zadan prethodnim postupkom i koji se sastoji od toga da osigura jedinstvo u tumačenju prava Unije.

50. Valja istaknuti, kao četvrto, da nacionalni sudovi protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu moraju na vlastitu odgovornost, neovisno i uz svu dužnu pažnju, ocijeniti nalaze li se u jednom od slučajeva u kojima mogu ne uputiti Sudu pitanje o tumačenju prava Unije koje im je postavljeno (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2005., Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, t. 37. i navedenu sudsku praksu, od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr., C-160/14, EU:C:2015:565, t. 40., i od 9. rujna 2015., X i van Dijk, C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, t. 58. i 59.).

51. U tom pogledu, iz sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, proizlazi da ako nacionalni sud, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, smatra zbog postojanja jedne od triju situacija spomenutih u točki 33. ove presude da je oslobođen obveze uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, koja je predviđena u članku 267. trećem stavku UFEU-a, iz razloga njegove odluke mora biti razvidno da postavljeno pitanje o pravu Unije nije bitno za rješenje spora ili da se tumačenje dotične odredbe prava Unije temelji na sudskoj praksi Suda, ili, ako takve sudske prakse nema, da se nacionalnom sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji.

52. Naposljetku se mora još ispitati je li nacionalni sud koji odlučuje u zadnjem stupnju oslobođen obveze uputiti Sudu pitanje o tumačenju prava Unije, koja je predviđena u članku 267. trećem stavku UFEU-a kada je zahtjev za prethodnu odluku predložila stranka u postupku u podmaklom stadiju njegova odvijanja, osobito nakon što je zahtjev za prethodnu odluku već bio upućen povodom zahtjeva te stranke.

53. U tom pogledu valja podsjetiti na to da sustav izravne suradnje između Suda i nacionalnih sudova, uspostavljen člankom 267. UFEU-a, isključuje bilo kakvu inicijativu stranaka (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, t. 28. i navedenu sudsku praksu, i od 3. lipnja 2021., Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, t. 22.). Ove potonje ne mogu lišiti nacionalne sudove njihove neovisnosti prilikom izvršavanja ovlasti iz točke 50. ove presude, osobito tako da ih obvežu na podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 22. studenoga 1978., Matthews, 93/78, EU:C:1978:206, t. 5.).

54. Sustav uveden člankom 267. UFEU-a ne predstavlja, dakle, pravno sredstvo koje je otvoreno strankama u postupku koji je u tijeku pred nacionalnim sucem. Nije stoga dostatno da stranka smatra da se u postupku postavlja pitanje tumačenja prava Unije pa da dotični sud bude dužan smatrati da se pojavilo takvo pitanje u smislu članka 267. UFEU-a (presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 9.).

(...)"

Nema sumnje da je Visoki upravni sud u svojoj ulozi nacionalnog suda zadnje instance bio vezan obvezom upućivanja zahtjeva za prethodnim tumačenjem Sudu EU-a sukladno članku 267. UFEU-a. Podsjećamo i da svjesnim zanemarivanjem te obveze Visoki upravni sud izlaže Republiku Hrvatsku riziku naknade štete sukladno kriterijima koje je Sud EU-a postavio u svojoj presudi u predmetu C-224/01 *Köbler*.

Navode koje je Visoki upravni sud "ponudio" kao razloge za svoju odluku da ne ispuni obvezu upućivanja zahtjeva za prethodnim tumačenjem Sudu EU-a ne zasluđuje kvalifikaciju obrazloženja. Tvrdnja da je njegovo shvaćanje EU prava očigledno ispravno jer je hrvatski zakonodavac nacionalnim zakonom (Zakonom o suzbijanju diskriminacije) propisao iznimku kojom je implementirao relevantnu Direktivu u hrvatski pravni poredak je apsurdno. Po "logici" Visokog upravnog suda nakon što je nacionalnim zakonom implementirana neka EU direktiva više nije moguća njena pogrešna primjena. Takvo shvaćanje Visokog upravnog suda predstavlja izravno podrivanje temeljnih načela EU pravnog poretka kao što su načelo izravnog učinka EU prava, načelo nadređenosti EU prava i načelo učinkovite sudske zaštite EU prava radi njegove ujednačene primjene u svim državama članicama EU-a.

Takvo "obrazloženje" je očigledno suprotno kriterijima koje je Sud EU-a detaljno obrazložio u citiranoj presudi C-561/19 *Conorzio Italian Management*.

Većina je ovom odlukom postupila suprotno nedavnoj praksi Ustavnog suda koju je i sama podržala. Ova odluka je zorna ilustracija činjenice da Ustavni sud nije uspio razviti kapacitet dosljedne primjene EU prava kroz svoju praksu. Ustavni sud nema iskren pristup prema primjeni EU prava. Njime se učestalo služi tek u retoričke svrhe stvaranja privida pravne utemeljenosti svojih odluka kada ocjeni da mu je zazivanje EU prava korisno. Štoviše, sudbina primjene EU prava pred Ustavnim sudom vrlo često ovisi o odnosu suca izvjestitelja odnosno sutkinje izvjestiteljice prema EU pravu. U slučajevima u kojima je predmet dodijeljen sucu ili sutkinji kojima EU pravo nije "strani pojam" odnosno koji nemaju animozitet prema njemu EU pravo će imati relevantnu ulogu u formiranju odluke Ustavnog suda. U suprotnom neće. Posljedica je izuzetno visoki stupanj neusklađenosti prakse Ustavnog suda, te iz toga proizlazeća pravna nesigurnost.

U tom smislu ukazujemo i na činjenicu da je pitanje pristupa zakonitom sudu sukladno članku 267. UFEU-a relevantno u kontekstu primjene članka 6. Europske konvencije za zaštitu temeljnih prava i sloboda. Europski sud za ljudska prava je u predmetu *Dhahbi protiv Italije* (presuda od 8. travnja 2014., zahtjev br. 17120/09) u odnosu na obveze nacionalnog suda u vezi s postavljanjem prethodnih pitanja Sudu EU-a na temelju članka 267. UFEU-a utvrdio sljedeće (prijevod Ustavnog suda):

"31. Sud naglašava da je u predmetu Vergauwen i drugi protiv Belgije (zahtjev br. 4832/04, §§ 89-90, 10. travnja 2012.) ustanovio sljedeća načela:

- članak 6.1. zahtijeva od domaćih sudova da navedu razloge, u svjetlu mjerodavnog prava, za svaku odluku kojom odbijaju uputiti pitanje za prethodnu odluku;
- kada se Sudu iznese prigovor kojim se tvrdi da je došlo do povrede članka 6.1. na tom temelju, uloga Suda se sastoji u provjeravanju je li sporno odbijanje bilo obrazloženo valjanim razlozima;
- dok se takvo odbijanje mora detaljno obrazložiti, nije na Sudu da provjerava bilo kakve pogreške koje su počinili domaći sudovi u tumačenju ili primjeni mjerodavnog prava;
- u specifičnom kontekstu trećeg stavka članka 234. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (trenutni članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)), znači da nacionalni sudovi protiv čijih odluka nema pravnog lijeka u skladu s nacionalnim pravom i koji odbiju zahtjev za prethodno mišljenje od Suda Europske unije na postavljeno pitanje koje se odnosi na tumačenje prava Europske unije, dužni su dati razloge za takvo odbijanje u svjetlu izuzetaka predviđenih presedanim Suda EU-a. Oni, dakle, moraju navesti razloge zbog kojih su utvrdili da je pitanje nebitno, da je odredba prava Europske unije u pitanju već protumačena u praksi Suda EU-a ili da ispravna primjena prava EU-a je tako očito da ne ostavlja prostora za bilo kakve razumne sumnje.

32. U ovom predmetu podnositelj zahtjeva zatražio je od Kasacijskog suda da od Suda EU-a zatraži prethodnu odluku o tome može li se, prema članku 65. Euro-mediteranskog sporazuma, tuniskom radniku odbiti obiteljski dodatak predviđen člankom 65. Zakona broj. 448 iz 1998. (vidi gore stavke 10. i 12.). Budući da se protiv njegovih odluka prema nacionalnom zakonodavstvu ne može podnijeti sudska žalba, nacionalni sud bio je dužan obrazložiti svoje odbijanje da zatraži prethodnu odluku, u skladu s iznimkama predviđenim praksom Suda EU.

33. Sud je ispitao presudu Kasacijskog suda od 15. travnja 2008. i nije utvrdio očitovanje na zahtjev podnositelja zahtjeva za prethodnu odluku niti razloge zašto je sud smatrao da postavljeno pitanje ne opravdava upućivanje Sudu. Stoga iz obrazloženja pobijane presude nije jasno smatra li se da je to pitanje nevažno ili se odnosi na odredbu koja je *acte clair* ili je Sud EU već protumačio navedenu odredbu ili je jednostavno zanemarena (vidi, a contrario, Vergauwen i drugi, gore citirano, stavak 91., gdje je Sud utvrdio da je Ustavni sud Belgije uredno dao razloge za odbijanje upućivanja pitanja na prethodnu odluku). Sud u vezi s tim primjećuje da se obrazloženje Kasacionog suda ne poziva na praksu Suda EU-a."

Isto tako, u predmetu *Sanofi Pasteur protiv Francuske* (presuda od 13. veljače 2020., zahtjev broj: 25137/16) ESLJP je utvrdio sljedeće (prijevod Ustavnog suda):

"(68.) Konvencija ne jamči pravo da domaći sud uputi predmet Sudu Europske unije na prethodnu odluku (vidi Baydar c. Pays-Bas, broj: 55385/14, § 39, presuda od 24. Travnja 2018.; vidi Ullens de Schooten et Rezabek, § 57). Međutim, članak 6. Stavak 1. Zahtijeva od domaćih sudova da navedu razloge za svaku odluku kojom se odbija upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku, posebno ako mjerodavno pravo takvo odbijanje dopušta samo iznimno. Sud je stoga zaključio da je njegov zadatak, kada provodi postupak povodom prigovora o povredi članka 6. St. 1., provjeriti je li osporena odluka o odbijanju pravilno obrazložena. Ipak, iako se navedena provjera mora izvršiti temeljito, nije na Sudu ispitivati greške koje su nacionalni sudovi eventualno počinili pri tumačenju ili primjeni mjerodavnog prava (vidi Ullens de Schooten i Rezabek, §§ 60-61 i Dhahbi protiv Italije, broj: 17120/09, § 31., 8. Travnja 2014).

(...)

(70.) Sud je potvrdio ta načela u kasnijim presudama i odlukama ističući da- kada je najviši domaći sud skraćenim obrazloženjem odbija određeni zahtjev, zato što se njime ne postavlja važno pravno pitanje ili nije imao izgleda za uspjeh- može ponekad biti u skladu s člankom 6. Konvencije, da taj sud ne postupa po zahtjevu za prethodno pitanje (vidi, Baydar c. Pays-Bas, gore citirano, vidi § 42., 46. I 48). Isto vrijedi i kada se tužba proglašeni nedopuštenom zbog nepoštivanja pretpostavki za dopuštenost (Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon i dr. protiv Grčke, broj: 29382/16 i 489/17, § 47, 9. Svibnja 2017).

(...)

(77.) (...) Međutim, u ovoj presudi nisu navedeni razlozi zbog kojih je ocijenjeno da se postavljena pitanja ne moraju proslijediti Sudu EU (vidi, Dhahbi, gore citirano, §§ 32-34; vidi također Schipani i drugi v. Italija, br. 38369/09, st. 70-71, 21. Srpnja 2015., kao i Baltic Master LTD. V. Litva, br. 55092/16, st. 41-43, 16. Travnja 2019.). Stoga iz obrazloženja presude nacionalnog suda nije razvidno jesu li ta pitanja ispitana u svjetlu kriterija Cilfita, i ako jesu, koji je od tih kriterija Kasacijski sud uzeo kao temelj za odluku da ih ne prosljeđuje Sudu EU. (...)"

Sukladno navedenom, smatramo da je većina postupila očigledno suprotno svojim ranijim odlukama, te posljedično podnositelju nije osigurala zaštitu njegovog temeljnog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. Ustava odnosno člankom 6. Konvencije. Odluku Visokog upravnog suda je trebalo ukinuti, jer je očigledno suprotna kriterijima koje je Sud EU-a postavio u presudi C-561/19 *Conorzio Italian Management*.

U Zagrebu, 11. ožujka 2024.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Zagreb, 5. ožujka 2024.