

DR. SC. TANYA DIMITROVA \*

**GRAĐANSTVO EUROPSKE UNIJE – NEKI ASPEKTI  
PROVEDBE PRAVA EUROPSKE UNIJE U VEZI S  
GRAĐANSTVOM – PRIKAZ POSTUPAKA KOJE  
SU POKRENULI BUGARSKI DRŽAVLJANI I  
BUGARSKI SUDOVI\*\***

UDK: 341.215.4(4)EU(042)

Građanstvo Europske unije predstavlja svojevrsnu nadgradnju nacionalnog građanstva i pruža dodatne mogućnosti državljanima država članica. U Bugarskoj, jednako kao i u ostalim državama članicama, zaštita građanskih prava koja proizlaze iz zakonodavstva Europske unije od povreda u postupku koji se vodi pred nacionalnim sudovima, proširila je horizonte građanima država članica i stavila nacionalna pravosudna tijela pred nove sudove. Unatoč relativno kratkom razdoblju članstva Bugarske u Europskoj uniji njezini građani sve više teže boljem razumijevanju svojih prava te su sve aktivniji ne samo pred bugarskim sudovima, već i pred Europskim ombudsmanom, odnosno Europskim sudom radi zaštite svojih prava koja proizlaze iz zakonodavstva Europske unije.

Ova praksa je vrlo raznolika i smatram da je vrlo korisno da vam je predstavim jer će se, bez sumnje, vrlo skoro i hrvatski sudovi naći u situaciji u kojoj su se našli bugarski sudovi nakon što je Bugarska postala država članica Europske unije. No prije nego što iznesem najvažnije primjere iz bugarske prakse, uvodno ću ukratko obrazložiti pojam građanstva Europske unije.

## **I. GRAĐANSTVO EUROPSKE UNIJE**

U ovom uvodnom dijelu mojeg predavanja govorit ću o prirodi građanstva i sadržaju građanstva Europske unije.

---

\* Nj. E. Dr. sc. Tanya Dimitrova, izvanredna i opunomoćena veleposlanica Republike Bugarske u Republici Hrvatskoj.

\*\* Predavanje je održano na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 12. svibnja 2014.

## 1. Priroda građanstva Europske unije

Osnivački ugovori nisu sadržavali odredbe o uspostavljanju građanstva Zajednica. Neovisno o tome, neka prava koja su u osnovi građanstva Europske unije priznaju se i zajamčena su pravom Unije i bez njihove izričite definicije.

U povijesnom razvoju Europske unije, nakon stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji (poznatiji kao Ugovor iz Maastrichta)<sup>1</sup>, Ugovor iz Amsterdama<sup>2</sup> uveo je postupak za poduzimanje mjera protiv država članica koje krše temeljna prava svojih građana, te je proširio raspon zabrane diskriminacije, uključujući značajke kao što su spol, rasa, vjera, dob i spolna orijentacija.

Građanstvo Europske unije prvi put se uvodi usvajanjem Ugovora o Europskoj uniji (UEU).<sup>3</sup> U preambuli tog ugovora države članice izričito su naglasile svoju odlučnost da ustanove građanstvo zajedničko svim državljanima njihovih zemalja.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU)<sup>4</sup> u svojem drugom dijelu "Nediskriminacija i građanstvo Unije" uređuje pojedinačna prava građana.<sup>5</sup> Pojedina prava građana sadržana su i u Povelji o temeljnim pravima Europske unije<sup>6</sup> te u brojnim izvorima sekundarnog prava Europske unije.

Priroda građanstva Europske unije određena je u članku 20. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 20. stavak 1. UFEU glasi:

"(1) Ovime se uspostavlja se građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga."

## 2. Sadržaj građanstva EU

Ovisno o njihovoj prirodi, prava građana Unije sadržajno se mogu uvjetno podijeliti u tri glavne skupine: osobna prava i slobode, politička prava i socijalna, gospodarska i kulturna prava.

---

<sup>1</sup> SL C 191, 29.7.1992.

<sup>2</sup> SL C 340, 10.11.1997.

<sup>3</sup> SL C 306, 17.12.2007.

<sup>4</sup> SL C 306, 17.12.2007.

<sup>5</sup> Čl. 18. – 25. UEU.

<sup>6</sup> SL C 83, 2010., 30.3.2010.

## 2.1. *Osobna prava i slobode*

Prvoj skupini pripadaju prava i slobode koja se odnose na ljudsku osobnost i dostojanstvo. Ona se priznaju ne samo građanima Unije, nego svim ljudskim bićima. To su pravo na život, pravo na dostojanstvo, pravo na slobodu i privatnost, pravo na slobodu mišljenja, savjesti, vjeroispovijesti i druga prava.

## 2.2. *Politička prava*

Druga velika skupina obuhvaća politička prava koja se, za razliku od prava koja se odnose na osobna prava i slobode, priznaju samo građanima Unije. Ova skupina obuhvaća pravo glasa, pravo na podnošenje pravnog lijeka, pravo na pristup informacijama i druga prava.

Politička prava pružaju građanima Unije pravo da glasuju i budu birani na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države.<sup>7</sup> Pod uvjetom da to zakonodavstvo države članice dozvoljava, građani Unije mogu i u inozemstvu glasati za zastupnike na nacionalnoj listi zastupnika u Europskom parlamentu.

Uz navedena izborna prava građanstvo Unije obuhvaća i pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu.<sup>8</sup> U skladu s člankom 6. Odluke 95/553/EZ predstavnika vlada država članica na sastanku Vijeća 19. prosinca 1995. u vezi zaštite građana Europske unije u diplomatskim i konzularnim predstavništvima<sup>9</sup> zaštita državljana država članica Unije uključuje: pomoć kod smrtnog slučaja, pomoć u slučaju ozbiljne nesreće ili ozbiljne bolesti, pomoć u slučaju pritvaranja ili uhićenja, pomoć žrtvama nasilnih kažnjivih djela i pomoć i repatrijaciju državljana država članica Unije u nevolji.

Politička prava građana EU nadopunjena su pravom na podnošenje peticije Europskom parlamentu, pravom na obraćanje Europskom ombudsmanu te pravom na obraćanje institucijama i savjetodavnim tijelima Unije na bilo kojem jeziku Ugovora te pravom na odgovor na istom jeziku.<sup>10</sup>

Europski ombudsman<sup>11</sup> pomaže u otkrivanju nepravilnosti u postupanju europskih institucija ili drugih tijela Europske unije, s izuzetkom Europskog

---

<sup>7</sup> Čl. 20. st. 2 (b) UFEU.

<sup>8</sup> Čl. 20. st. 2 (c) UFEU.

<sup>9</sup> SL L 314, 28.12.1995.

<sup>10</sup> Čl. 20. st. 2 (d) UFEU.

<sup>11</sup> V. <http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm>.

suda i Općeg suda.<sup>12</sup> Nepravilnost u postupanju podrazumijeva loše ili pogrešno upravljanje, tj. slučajeve kad neka institucija Europske unije propusti učiniti što je trebala, kada to učini na pogrešan način ili kad učini nešto što nije smjela učiniti. Primjeri takvih nepravilnosti u postupanju su: nepravilni postupci, diskriminacija, zlouporaba ovlasti, nedostupnost ili odbijanje davanja informacija, nepotrebna odgoda i nekorektan postupak. Ombudsman djeluje potpuno neovisno i nepristrano. Na vlastitu inicijativu, ili povodom pritužbe, pokreće i provodi istrage o nepravilnostima u postupanju institucija i drugih tijela EU. Kad ustanovi slučaj nepravilnog postupanja, ombudsman upućuje predmet instituciji u čijem je djelovanju utvrđen s nacrtom preporuka na koji ona mora u tromjesečnom roku odgovoriti u obliku iscrpnog izvješća. Ombudsman tada podnosi izvješće Europskom parlamentu i dotičnoj instituciji, te podnositelja pritužbe obavještava o ishodu istrage.

Pravo na dobru upravu dodatno je pravo koje se pruža građanima Unije u vezi s ostvarivanjem ovlasti institucija, tijela, ureda i agencija Unije. Građani Unije mogu upućivati pozive i dobivati odgovore na bilo kojem od jezika Unije. Osim toga, građanima Unije priznaje se pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije, s time da ovo pravo može biti ograničeno.

Kao jedno od temeljnih prava, pravo na dobru upravu uređeno je u članku 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.<sup>13</sup> Ovo pravo uključuje: (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati; (b) pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; (c) obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.<sup>14</sup> Nadalje, svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju uzrokuju njezine institucije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima zajedničkim pravnim sustavima država članica.<sup>15</sup> Konačno, svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku.<sup>16</sup>

Posljednje, ali ne i najmanje važno, građani mogu kolektivno podnijeti peticiiju Europskom parlamentu za izradu i predstavljanje prijedloga za donošenje

---

<sup>12</sup> Usp. čl. 43. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

<sup>13</sup> Čl. 41. st. 1. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

<sup>14</sup> Čl. 41. st. 2. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

<sup>15</sup> Čl. 41. st. 3. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

<sup>16</sup> Čl. 41. st. 4. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

zakonodavnog akta Europske unije.<sup>17</sup> Peticiju treba podržati najmanje milijun ljudi koji moraju biti državljani značajnog broja država članica. Postupak i konkretni uvjeti za ostvarivanje ovog prava uređeni su Uredbom (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o građanskoj inicijativi.<sup>18</sup>

### **2.3. Socijalna, gospodarska i kulturna prava**

U treću skupinu ulaze socijalna, ekonomska i kulturna prava. Ona se odnose na sudjelovanje osoba na tržištu rada u Uniji, obavljanje neovisne gospodarske djelatnosti, osiguravanje materijalne dobrobiti građana i drugih. Tu pripadaju i pravo na slobodu kretanja radnika, pravo na rad i srodna prava, socijalna prava, pravo na zdravlje i dr.

Gospodarska, socijalna i kulturna prava građana EU propisana su Ugovorima, Poveljom o temeljnim pravima, te nizom izvora sekundarnog prava.

Ova prava su u svim državama članicama pretpostavka za zapošljavanje, za obavljanje samostalnih gospodarskih djelatnosti, za pristup socijalnom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti, za obrazovanje i sl.

Pojedinačna prava pružaju se određenim skupinama osoba kojima je potrebna posebna zaštita. To su djeca, starije osobe, osobe s invaliditetom i dr. Posebna prava namijenjena su zaštiti obitelji i profesionalnog života, socijalnoj sigurnosti, zdravstvenoj zaštiti, itd.

## **3. Povelja o temeljnim pravima Europske unije**

Poveljom o temeljnim pravima Europske unije utvrđuju se temeljna prava koja Europska unija i njene države članice moraju poštovati u primjeni prava Europske unije. Poveljom se želi izričito priznati i osigurati transparentnost uloge koju temeljna prava imaju u pravnom poretku Unije.

Povelju o temeljnim pravima Europske unije svečano su proglasili Europski parlament, Vijeće i Komisija u Nici 2000. godine. Nakon unesenih izmjena, ponovno je proglašena 2007. godine. Pravnu snagu trebalo joj je dati usvajanje nacrtu Ustava za Europu, koji je potpisan 2004. godine. Međutim, budući da postupak njegove ratifikacije nije uspio, Povelja je tek 1. prosinca 2009., stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji, postala pravno obvezna, i to na temelju njegovog članka 6. stavka 1., koji predviđa da "Unije priznaje prava,

<sup>17</sup> Čl. 44. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

<sup>18</sup> SL L 65, 11.3.2011.

slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima [...] koja ima istu pravnu snagu kao i Ugovori”. Povelja je stoga pravni izvor primarnog europskog prava.

#### 4. Jamstva temeljnih prava Europske unije

Definiranje temeljnih prava zahtijeva stvaranje potrebnih jamstava za njihovu provedbu i poštovanje prava EU od strane subjekata tog prava. U tom pogledu Ugovori i Povelja o temeljnim pravima EU predviđaju niz pravila, osmišljenih kako bi se osiguralo poštovanje temeljnih ljudskih prava. Ta jamstva uključuju pružanje sudske i izvansudske sudske zaštite protiv kršenja temeljnih prava te postupovna jamstva u okviru sudskog postupka.

Sudsku zaštitu osigurava Sud Europske unije, a izvansudsku Ombudsman Europske unije.

Postupovna jamstva obuhvaćaju prava propisana u Povelji – pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje (članak 47.), pretpostavka nedužnosti i pravo na obranu (članak 49.), načelo zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i kazni (članak 49.) i izbjegavanje dvostrukog suđenja ili kažnjavanja zbog istog kaznenog djela (članak 50.).

## II. POSTUPCI KOJE SU POKRENULI BUGARSKI DRŽAVLJANI I BUGARSKI SUDOVI

### 1. Postupak pred Europskim ombudsmanom

Predmet 2060/2008

Bugarski državljanin podnio je u veljači 2008. pritužbu zbog toga što on-line prijavnicu za registraciju radi stvaranja osobnog profila na mrežnoj stranici EU knjižare, koju održava Ured za publikacije EU, nije bilo moguće popuniti na ćirilicnom ili grčkom pismu, već samo na latinici. U pritužbi je istaknuo da su latinično, ćirilicno pismo i grčko pismo jednaki te da mogućnost popunjavanja prijavnice samo na latinskom pismu znači povredu načela jednakosti svih službenih jezika i tri pisma pa je zatražio da se omogući on-line prijava na ćirilicnom i grčkom pismu. Naglasio je da je narudžbenice za besplatne publikacije Vijeća moguće popuniti na sva tri pisma. Pritužbu je podnio Povjerenstvu za pritužbe Europskog parlamenta koje je ocijenilo pritužbu osnovanom zbog postojanja sumnje u loše upravljanje, a što je u nadležnosti Europskog ombudsmana te mu je u srpnju 2008. uputio predmet. Europski ombudsman je zatražio očitovanje Ureda za publikacije koje je ovaj dostavio u listopadu

2008. U svojem očitovanju Ured za publikacije je naglasio da je mrežna stranica u tom trenutku dostupna na 23 jezika, uključujući i bugarski kao službeni jezik podnositelja pritužbe. Međutim, iz tehničkih razloga on-line prijava i stvaranje osobnog profila moguće je samo na latiničnom pismu. Do ovog ograničenja došlo je kao posljedica ispunjenja preporuka Svjetske poštanske unije prema kojima imena i adrese na pismima i paketima mogu biti navedene samo na latinici i uz korištenje arapskih brojeva. Za države koje ne koriste latinično pismo već neko drugo, preporučuje se stavljanje dodatne adrese na tom pismu. Ured je naveo i to da strojevi odnosno tehnologija koju u tom trenutku koristi EU knjižara ne omogućuje korištenje dodatne adrese, pa se stoga može koristiti samo adresa pisana latiničnim pismom. Istaknuo je da se radi na novom software rješenju koje će omogućiti korištenje ćiriličnog i grčkog pisma. Također je naglasio da je nakon ulaska Bugarske u članstvo Europske unije poduzeo sve da najvažnije mrežne stranice budu dostupne na bugarskom jeziku te se ispričao podnositelju pritužbe. U predviđenom roku, prosinac 2008., podnositelj pritužbe se nije očitovao na obrazloženje Ureda za publikacije, već se tek početkom srpnja 2009., u e-poruci upućenoj Ombudsmanu, izjasnio da ostaje pri svojoj pritužbi i to iz razloga što je bugarski jezik jedan od službenih jezika Unije (koji se koristi ćiriličnim i grčkim pismom), pa da su stoga bugarski državljani ovlaštteni da komuniciraju s europskim institucijama na svojem jeziku, što uključuje i komunikaciju elektroničkim putem, te da postojeća softverska i hardverska rješenja omogućuju komunikaciju na svim pismima.

Nakon što je razmotrio očitovanja Europskog ureda za publikacije i podnositelja pritužbe, Ombudsman je u srpnju 2009. dostavio Uredu za publikacije prijedlog za mirno rješenje predmeta. U svojem prijedlogu Ombudsman je naglasio da ne može prihvatiti razloge koje je u svojem obrazloženju naveo Ured za publikacije Europske unije i to zbog toga što se preporuke Svjetske poštanske unije odnose samo na način kako se mora označiti adresa i nemaju nikakav utjecaj na način na koji Ured za publikacije Europske unije mora organizirati on-line registraciju svojih korisnika. Također, pozivanje na tehničke nemogućnosti Ombudsman nije mogao prihvatiti budući da praksa Vijeća pokazuje da je moguće korištenje sva tri pisma u on-line komunikaciji. Zaključio je da je Ured za publikacije EU propustio omogućiti građanima Unije koji koriste ćirilično ili grčko pismo da izvrše on-line registraciju na tom pismu odnosno da nije dao uvjerljive razloge zašto to nije omogućeno. Ombudsman je utvrdio da ovo predstavlja primjer lošeg upravljanja te pozvao Ured da omogući on-line registraciju na ćiriličnom i grčkom pismu odnosno da da uvjerljive razloge zašto to nije moguće napraviti.

U svojem odgovoru od rujna 2009. Ured za publikacije obavijestio je Ombudsmana da prihvaća mirno rješenje predmeta te se obvezao da će u prvom kvartalu 2010. biti moguće korištenje ćirilicnog i grčkog pisma pri on-line registraciji. U telefonskom razgovoru s Ombudsmanom u listopadu 2009. bugarski državljanin, podnositelj prijave, izrazio je zadovoljstvo s istragom koju je proveo Ombudsman. Na ovaj način predmet je bio riješen.

## 2. Postupak pred Sudom Europske unije

Prema članku 19. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji, Sud Europske unije (*Court of Justice of the European Union*) sastoji se od Suda (*Court of Justice*), Općeg suda (*General Court*) i specijaliziranih sudova (*specialized courts*). On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora.

U skladu s stavkom 3. istog članka, Sud Europske unije (a) donosi odluke u postupcima koje pokreću države članice, institucije ili fizička ili pravne osobe, (b) odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije, i (c) donosi odluke u ostalim slučajevima predviđenima Ugovorima.

### 2.1. Prethodni postupak – opće karakteristike

Nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje o prethodnim pitanjima uređena je u članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 267. UFEU glasi:

“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.

Ako se to pitanje postavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice u pogledu osobe kojoj je oduzeta sloboda, Sud Europske unije djeluje u najkraćem mogućem roku.”



Kroz prethodni postupak osigurava se u pravnom sustavu Unije ujednačenost prava. Kao što to slijedi iz citirane odredbe, svaki nacionalni sud može, ako smatra da o pitanju europskog prava ovisi njegova odluka, pokrenuti prethodni postupak. Ako se europsko pitanje pojavi u postupku pred nacionalnim sudom protiv čije odluke više nema pravnog lijeka, taj sud mora pokrenuti prethodni postupak. U prethodnom postupku Europski sud ne donosi odluku o konkretnom sporu, već o pitanju europskog prava koje je postavio nacionalni sud.

Odluka koju Europski sud donese, obvezujuća je za nacionalni sud koji je postavio pitanje i za stranke u tom postupku. To nije konačna odluka u tom postupku, niti odluka ima obvezujući učinak prema drugim strankama i u drugim postupcima. Nacionalni sud koji je postavio pitanje može u nekom drugom postupku postaviti isto pitanje. Nakon što je Europski sud odlučio o tumačenju određenog pitanja ta odluka ima jaki učinak kao činjenica i nju, u pravilu, slijede nacionalni sudovi država članica. Sam Europski sud ne smatra se vezanim za svoje prijašnje odluke i može izmijeniti zauzeto stajalište.

## **2.2. Odluke Europskog suda u postupcima prethodnog odlučivanja koje su pokrenuli bugarski sudovi**

2.2.1. *Krasimir Asparuhov Estov, Monika Lyuisien Ivanova, Kemko Intenational EAD v. Ministerski savet na Republike Bulgaria*, Predmet C-339/10, 12. prosinca 2010.

U ovom predmetu zahtjev za pokretanje postupka prethodnog odlučivanja odnosio se na tumačenje članka 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

Zahtjev je postavljen u postupku između g. *Estova*, gđe. *Ivanove* i *Kemko International EAD* s jedne strane i Ministerski savet na Republika Bulgaria (Savjet ministara Republike Bugarske) s druge strane.

Vlada Republike Bugarske odlukom od 16. prosinca 2009. izmijenila je u dijelu koji se odnosi na dvije parcele Opći plan uređenja Općine Sofija. Prema tom planu obje parcele bile su dio zone "Djelatnosti javnih usluga", a prema detaljnom planu uređenja njihova je namjena bila za trgovine i poslovne prostore. Prema odluci Vlade te parcele postale su dijelom zone "Zelenog područja" u kojoj nije dopuštena izgradnja za gospodarsku djelatnost.

Tužitelji u glavnom postupku pobijali su odluku Vlade pred *Varnohoven administrativen sad* (Vrhovni upravni sud). Odlukom od 20. travnja 2010., tro-

člano vijeće ovog suda odbilo je tužbu s obrazloženjem da se protiv planova o prostornom uređenju koje su odobrili Gradsko vijeće i Ministar regionalnog razvoja i uređenja, prema čl. 127. st. 6. i 10. Zakona o prostornom uređenju, ne mogu podnijeti tužbe.

Tužitelji u glavnom postupku pobijali su ovu odluku i pred peteročlanim vijećem istog suda koje je postavilo pitanje je li u skladu s pravom iz čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije to da prema nacionalnom pravu ne postoji pravno sredstvo protiv odluke o planu o prostornom uređenju glavnog grada.

U tim okolnostima *Varnohoven administrativen sad* prekinuo je postupak te postavio Sudu sljedeća pitanja:

1) Je li moguće isključiti sudski nadzor koji predviđa čl. 47. Povelje nad upravnim aktima koji krše prava i slobode zajamčene pravom Unije?

2) Ako je takva mogućnost dopuštena, postoje li kriteriji za vrste upravnih akata iz čl. 47. Povelje u odnosu na koje se može isključiti sudski nadzor, i koji su to kriteriji?

3) Može li se isključiti sudski nadzor nad općim planovima prostornog uređenja koji imaju učinak na pravo vlasništva?

Članak 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, pod naslovom „Pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje“, glasi:

“Pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje

Svatko čija su prava i slobode, zajamčeni pravom Unije, prekršeni, ima pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenim ovim člankom.

Svatko ima pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom. Svatko ima mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan.

Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, ako je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitoga pristupa pravosuđu.”

Sud je utvrdio da je on prema čl. 267. UNFEU nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovora, valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije te da se njegova nadležnost ograničuje na ispitivanje odredbi europskog prava. U odnosu na konkretni predmet Sud je upozorio da se prema čl. 51. st. 1. Povelje njegove odredbe odnose samo “na države članice kada primjenjuju pravo Unije”, a da prema čl. 6. st. 1. Ugovora o Europskoj uniji, koji Povelji daje obvezujuću snagu, kao što to slijedi

iz izjave uz Povelju, koja je priložena u zaključnom dokumentu međuvladine konferencije na kojoj je usvojen ugovor iz Lisabona, Povelja ne daje Uniji novu nadležnost niti mijenja njene nadležnosti. Nadalje, utvrđena je praksa Suda da su države u primjeni prava Unije dužne pružiti zaštitu temeljnih prava. Sud je utvrdio da u zahtjevu za prethodnim odlučivanjem nema konkretnih podataka iz kojih bi slijedilo da odluka *Ministerski savet na Republika Bulgaria* predstavlja mjeru kojom se provodi europsko pravo, niti da postoji neka druga poveznica s europskim pravom.

Sud je stoga zauzeo stajalište da nije nadležan za odlučivanje u postupku prethodnog odlučivanja te je zaključkom odlučio da nije nadležan da odgovori na pitanja koja je postavio *Varhoven administrativen sad*.

2.2.2. *Vasil Ivanov Georgiev v. Technicheski universitet – Sofia, filial Plovdiv*, spojeni predmeti C-250/09 i C-268/09, 18. studenog 2010.

Ovaj predmet je vrlo poznat i komentira se u svim udžbenicima o europskom pravu izdanim na različitim jezicima.

Postupak prethodnog odlučivanja odnosio se na tumačenje čl. 6. st. 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenog 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zvanja.<sup>19</sup>

Zahtjev za pokretanje postupka prethodnog odlučivanja pokrenut je u postupku između g. Georgieva i Tehničkog sveučilišta u Sofiji, filijala u Plovdivu, u kojem se s jedne strane radilo o tome da je g. Georgiev, nakon navršenih 65 godina života bio zaposlen na temelju ugovora sklopljenog na određeno vrijeme, a s druge strane, da je s navršenih 68 godina života morao biti umirovljen po sili zakona.

G. Georgijev započeo je raditi kao docent 1985. godine. Njegov ugovor o radu prestao je 6. veljače 2006. s obrazloženjem da je navršio 65 godina što je starosna granica za umirovljenje. Međutim, Vijeće Sveučilišta, pozivom na čl. 11. prijelaznih i završnih odredbi Zakona o visokom obrazovanju izdalo mu je dozvolu da može dalje raditi. S njim je sklopljen novi ugovor o radu na vrijeme od 1 godine, koji je predviđao da će raditi kao predavač na Građevinskom fakultetu. Dodatkom ugovora od 21. prosinca 2005. taj ugovor produljen je za još jednu godinu. U siječnju 2007. godine Georgijev je izabran za profesora. Novim dodatkom ugovora sklopljenim 18. siječnja 2008. ugovor mu je produljen još jednom na godinu dana. Ugovor o radu prestao je odlukom rektora

<sup>19</sup> SL L 303, 2.12.2009.

sveučilišta 2009. godine, godine u kojoj je g. Georgijev navršio 68 godine, u skladu s čl. 325(3) Zakona o radu.

Pred sudom u Plovdivu g. Georgijev je podnio dvije tužbe. Prvu, na kojoj se temelji predmet C-268/09, u kojoj traži da se utvrdi ništavost ugovorne odredbe kojom se trajanje ugovora o radu ograničuje na jednu godinu te da se utvrdi da se taj ugovor smatra ugovorom sklopljenim na neodređeno vrijeme. Drugu, na kojoj se temelji predmet C-250/09, koja se odnosi na odluku rektora sveučilišta kojom je prestao njegov ugovor o radu na sveučilištu, nakon što je on navršio 68 godina života.

Sud kojem su tužbe podnesene utvrdio je da nije siguran kako treba protumačiti čl. 6. Direktive 2000/78/EZ, a što je potrebno radi donošenja odluke u oba predmeta. *Rayonen sad Plovdiv* (Općinski sud u Plovdivu) prekinuo je zbog toga postupke i Europskom sudu postavio zahtjev za prethodnim odlučivanjem, i to o prva dva pitanja u oba predmeta, a o trećem pitanju samo u predmetu C-268/09. Sud je postavio sljedeća pitanja:

1) Isključuju li odredbe Direktive 2000/78/EZ primjenu nacionalnog zakona prema kojem nije dopušteno sklapanje ugovora o radu na neodređeno vrijeme s profesorima koji su navršili 65 godina života? S time u vezi, točnije uzimajući u obzir čl. 6. st. 1. Direktive, jesu li mjere koje se navode u čl. 7. st. 1. t. 6. Zakona o zaštiti od diskriminacije, kojima se uvode granice starosti za zapošljavanje na konkretnom radnom mjestu, objektivne i razumno opravdane zakonitim ciljem i jesu li razmjerne, imajući u vidu da je direktiva u cijelosti unesena u bugarsko zakonodavstvo?

2) Isključuju li odredbe Direktive 2000/78/EZ primjenu nacionalnog zakona prema kojem profesori, koji su navršili 68 godina života, silom zakona odlaze u mirovinu? Je li moguće, imajući u vidu navedene činjenice i okolnosti, i ako se utvrdi da su odredbe Direktive 2000/78/EZ u suprotnosti s nacionalnim pravom koje se treba primijeniti, a u koje su direktive bile unesene, da tumačenje prava Zajednice dovede do neprimjene nacionalnog prava?

3) Utvrđuje li nacionalno pravo navršenje određene dobi kao jedinu pretpostavku za prestanak radnog odnosa na neodređeno vrijeme i za mogućnost njegovog produljenja kao radnog odnosa na određeno vrijeme između istog posloprimca i poslodavca i za isto radno mjesto? Utvrđuje li nacionalno pravo maksimalno trajanje i maksimalni broj produljenja radnog odnosa na određeno vrijeme s istim poslodavcem nakon preoblikovanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme u radni odnos na određeno vrijeme, nakon čijeg proteka nastavak radnog odnosa između stranaka nije moguć?

Odlukom predsjednika suda od 14. rujna 2009. predmeti C-250/09 i C-268/09 spojeni su radi vođenja zajedničkog pisanog i usmenog postupka i donošenja zajedničke odluke.

Direktiva 2000/78/EZ, u točki 25. preambule navodi:

“(25) je zabrana diskriminacije na temelju dobi osnovno područje na kojem se trebaju ostvariti ciljevi navedeni u Smjernicama za zapošljavanje, kao i podupirati raznolikost radne snage; međutim, razlike u postupanju povezane sa starosnom dobi mogu se opravdati u određenim okolnostima, pa su stoga potrebne posebne odredbe, koje se mogu razlikovati ovisno o stanju u pojedinoj državi članici; važno je, stoga, znati razlikovati postupanja koja se mogu opravdati, posebno zakonitom politikom zapošljavanja, tržištem radne snage i ciljevima stručnog obrazovanja, od diskriminacije koju treba zabraniti”.

Članak 1. Direktive 2000/78/EZ utvrđuje “Svrha je ove Direktive utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, starosne dobi ili seksualnog usmjerenja koja se odnosi na zapošljavanje i odabir zvanja, kako bi se u državama članicama uspostavilo načelo jednakog tretmana.”

Pojam diskriminacije utvrđuje se u članku 2. Direktive 2000/78/EZ:

“1. Za potrebe ove Direktive, pod načelom jednakog postupanja smatra se nepostojanje bilo kakve direktne ili indirektno diskriminacije zbog bilo kojeg razloga spomenutog u članku 1.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) smatrat će se da je došlo do direktne diskriminacije tamo gdje se neka osoba tretira lošije nego što neka druga jest, ili je bila ili bi bila tretirana u usporedivoj situaciji, zbog bilo kojeg od razloga navedenih u članku 1.”

Članak 3. Direktive 2000/78/EZ, kojim se uređuje njeno polje primjene, glasi:

“1. Unutar područja nadležnosti Zajednice, ova se Direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javne organe, u pogledu:

....

(c) zapošljavanja i uvjeta rada, uključujući otkaze i plaće”.

Članak 6. Direktive 2000/78/EZ, čije je tumačenje zatražio bugarski sud, a čiji je naslov “Opravdanje razlika u postupanju na temelju starosne dobi”, određuje:

“1. Bez obzira na član 2. (1.), Države članice mogu propisati da se razlike u postupanju na temelju starosne dobi neće smatrati diskriminacijom, ako su, u

sklopu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane zakoni- tim ciljem, koji obuhvaća zakonitu politiku zapošljavanja, tržište radne snage i ciljeve stručne obuke, te ako su sredstva ostvarivanja tog cilja zakonita i nužna.

Takve razlike u postupanju, između ostalog, mogu uključivati:

(a) postavljanje posebnih uvjeta za pristup zapošljavanju i stručnoj obuci, za zapošljavanje i odabir zvanja, uključujući otkaze i uvjete dobivanja naknade za rad, a odnose se na mlade ljude, starije radnike i osobe koje imaju obvezu da se o nekome brinu, s namjerom da se potiče njihova stručna integracija ili osigura njihova zaštita;

(b) određivanje minimalnih uvjeta u pogledu starosne dobi, profesionalnog iskustva ili godina službe za pristup zapošljavanju ili određenim prednostima vezanim za zaposlenje;

(c) određivanje najviše starosne dobi za zapošljavanje na temelju obuke koja se traži za neko određeno radno mjesto ili potrebe za razumnim razdo- bljem zaposlenosti prije odlaska u mirovinu.

2. Bez obzira na član 2. (2.), države članice mogu propisati da određivanje starosne dobi za priznavanje ili dobivanje prava na umirovljenje ili invalidsku naknadu, za programe socijalne sigurnosti vezane uz rad, obuhvaćajući, u okvi- ru tih programa, i određivanje različitih dobnih granica za zaposlenike ili grupe ili kategorije zaposlenika, te korištenje, u sklopu tih programa, dobnih kriterija u aktuarskim obračunima, ne predstavlja diskriminaciju na temelju starosne dobi, pod uvjetom da posljedica toga ne bude diskriminacija na temelju spola.”

Odgovarajući na pitanja bugarskog suda Sud je odlučio:

“Direktiva Vijeća 2000/78/EZ, posebno članak 6. (1.), mora se tumačiti tako da se smatra da on ne isključuje nacionalnu odredbu, kao što je ona u glavnom postupku, prema kojoj sveučilišni profesori s navršених 68 godina života po sili zakona moraju u mirovinu i koji nakon 65 godina života mogu nastaviti raditi samo na temelju ugovora na određeno vrijeme od jedne godine, a koji se može najviše dva puta produljiti, sve dok se tom odredbom slijedi zakonit cilj, posebno u vezi s politikom zapošljavanja i tržišta rada, kao što je to ostvarenje kvalitetnog obrazovanja i najbolja podjela profesorskih mjesta iz- među generacija, i ako omogućuje da se taj cilj ostvari prikladnim i potrebnim mjerama. Na nacionalnom sudu je da utvrdi jesu li ove pretpostavke ispunjene.

U sporu između javne ustanove i pojedinca, ako nacionalna odredba kao što je ona u glavnom postupku, ne ispunjava pretpostavke iz članka 6(1) Di- rektive 2000/78, nacionalni sud mora odbiti njenu primjenu.”