Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

5. lipnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Isplata otpremnine prilikom odlaska u mirovinu sucima i državnim odvjetnicima – Obustava i ukidanje te isplate zbog razloga povezanih sa zahtjevima uklanjanja proračunskog deficita – Članak 2. UEU-a – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Načelo neovisnosti sudaca – Nadležnost zakonodavne i izvršne vlasti država članica za smanjenje plaća sudaca – Pretpostavke”

U predmetu C-762/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), odlukom od 27. studenoga 2023., koju je Sud zaprimio 12. prosinca 2023., u postupku

RL,

QN,

MR,

JT,

VS,

AX

protiv

Curtea de Apel București

uz sudjelovanje:

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: M. Gavalec (izvjestitelj), predsjednik vijeća, Z. Csehi i F. Schalin, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Spielmann,

* Jezik postupka: rumunjski

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za rumunjsku vladu, E. Gane i L. Ghiță, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, Ș. Ciubotaru, K. Herrmann i F. Ronkes Agerbeek, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, u vezi člankom 2. UEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osoba RL, QN, MR, JT, VS i AX, bivših pravosudnih dužnosnica, i Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) u vezi s neisplatom otpremnine prilikom odlaska u mirovinu.

Pravni okvir

Zakon br. 24/2000

3 Članak 66. Legee nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (Zakon br. 24/2000 o pravilima u području zakonodavne tehnike za sastavljanje normativnih akata) od 27. ožujka 2000. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 260 od 21. travnja 2010.) određuje:

„1. Primjena normativnog akta može se obustaviti u posebnim slučajevima na temelju drugog normativnog akta istog ili višeg pravnog ranga. U tom slučaju izričito se predviđaju datum početka obustave i njezino trajanje.

[…]

3. Produljenje obustave, izmjena ili stavljanje izvan snage normativnog akta ili odredbe koja je obustavljena može biti predmet normativnog akta ili izričite odredbe koja se primjenjuje od datuma isteka obustave.

[…]”

Zakon o prijašnjem statusu pravosudnih dužnosnika

4 Članak 74. Legee nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika) od 28. lipnja 2004. (koji je ponovno objavljen u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 826 od 13. rujna 2005., u daljnjem tekstu: Zakon o prijašnjem statusu pravosudnih dužnosnika) predviđao je:

„1. Za obavljeni rad suci i državni odvjetnici imaju pravo na plaću utvrđenu s obzirom na stupanj suda ili državnog odvjetništva, dužnost koju obavljaju, radni staž u pravosuđu i druge kriterije predviđene zakonom.

2. Prava sudaca i državnih odvjetnika na plaću mogu se umanjiti ili obustaviti samo u slučajevima predviđenima ovim zakonom. Plaće sudaca i državnih odvjetnika utvrđuju se posebnim zakonom. […]”

5 U skladu s člankom 81. Zakona o prijašnjem statusu pravosudnih dužnosnika:

„1. Suci i državni odvjetnici s 20 godina neprekidnog radnog staža u pravosuđu na dan umirovljenja ili prestanka obavljanja dužnosti zbog drugih razloga za koje nisu odgovorni imaju pravo na naknadu u iznosu od sedam bruto mjesečnih naknada u trenutku prijma u službu, koja se oporezuje u skladu sa zakonom.

2. Naknada predviđena u stavku 1. dodjeljuje se jednom tijekom karijere suca ili državnog odvjetnika te se evidentira u skladu sa zakonom.

[…]”

Zakon br. 285/2010

6 U skladu s obrazloženjem Legee nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (Zakon br. 285/2010 o plaćama osoblja koje se isplaćuju iz javnih sredstava za 2011.) od 28. prosinca 2010. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 878 od 28. prosinca 2010., u daljnjem tekstu: Zakon br. 285/2010), „[u] 2010., unatoč malim poboljšanjima gospodarskog stanja, financijski su se uvjeti pokazali težima nego što se prvotno predvidjelo, s obzirom na to da je posljednjih mjeseci gospodarska djelatnost u Rumunjskoj još uvijek bila obilježena recesijom”.

7 Člankom 13. stavkom 1. tog zakona predviđa se:

„Za 2011. ne primjenjuju se zakonske odredbe koje se odnose na dodjelu potpora ili, ovisno o slučaju, otpremnina prilikom odlaska u mirovinu, služenje u pričuvi, prestanak službe ili mirovanje službe.”

8 Obustava isplate tih otpremnina produljivana je svake godine do 2023., uključujući tu godinu, posljednji put Ordonanțom de urgență a Guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (Hitna vladina uredba br. 168/2022 o određenim poreznim i proračunskim mjerama, produljenju određenih rokova te izmjenama i dopunama određenih normativnih akata), od 8. prosinca 2022. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1186 od 9. prosinca 2022.).

Zakon o novom statusu pravosudnih dužnosnika

9 Legeom nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Zakon br. 303/2022 o statusu sudaca i državnih odvjetnika) od 15. studenoga 2022. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1102 od 16. studenoga 2022., u daljnjem tekstu: Zakon o novom statusu pravosudnih dužnosnika), koja je stupila na snagu 16. prosinca 2022., stavljen je izvan snage Zakon o prijašnjem statusu pravosudnih dužnosnika.

Glavni postupak i prethodno pitanje

10 Tužiteljice iz glavnog postupka, bivše pravosudne dužnosnice, u trenutku svojeg umirovljenja nisu primile naknadu u iznosu od sedam bruto mjesečnih naknada u trenutku prijma u službu, predviđenu člankom 81. stavkom 1. Zakona o prijašnjem statusu sudaca (u daljnjem tekstu: otpremnina). Naime, članak 13. stavak 1. Zakona br. 285/2010 i odredbe kojima je produljivana, bez prekida, obustava isplate otpremnine sve do 2023., uključujući i tu godinu, doveli su do obustave isplate te otpremnine tijekom 13 uzastopnih godina, do njegova stavljanja izvan snage 16. prosinca 2022., Zakonom o novom statusu sudaca.

11 Tužiteljice iz glavnog postupka podnijele su Tribunalulu București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska) tužbu radi, među ostalim, osporavanja obustave isplate otpremnine i radi isplate naknade štete koja odgovara iznosu te otpremnine koju nisu primile.

12 Presudom od 9. svibnja 2023. taj je sud odbio tu tužbu kao preuranjenu uz obrazloženje, u biti, da, s obzirom na ponovljenu suspenziju članka 81. stavka 1. Zakona o prijašnjem statusu sudaca uzastopnim normativnim aktima za koje se smatralo da su u skladu s rumunjskim Ustavom, otpremnina nije ušla u imovinu tužiteljicâ iz glavnog postupka, s obzirom na to da je pravo na tu otpremninu uvjetovano novim očitovanjem volje zakonodavca.

13 Tužiteljice iz glavnog postupka podnijele su žalbu protiv te presude Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), sudu koji je uputio zahtjev, ističući, među ostalim, da im se, s obzirom na načelo neovisnosti sudaca koje proizlazi iz članka 19. UEU-a, uskratom dodjele otpremnine povređuje pravo vlasništva. Također smatraju da je obustava plaćanja te otpremnine, koja je bila opravdana velikom gospodarskom krizom kroz koju je Rumunjska prolazila tijekom 2010., trebala biti samo privremena. Stoga smatraju da je stavljanje izvan snage članka 81. stavka 1. Zakona o prijašnjem statusu pravosudnih dužnosnika neproporcionalno.

14 Sud koji je uputio zahtjev uvodno podsjeća na to da se otpremnina, čija je namjena da bude zahvala sucima na neprekidnom obavljanju njihovih dužnosti uz poštovanje uvjeta tijekom najmanje dvadeset godina, smatrala dodatkom na plaću ili primitkom od rada, s obzirom na to da je proizlazila izravno iz radnog odnosa.

15 Taj sud navodi da je odluka o obustavi isplate te otpremnine, za razdoblje od 2010. do 2022., donesena zbog zahtjeva povezanih s uklanjanjem prekomjernog proračunskog deficita Rumunjske Države. U tom pogledu pojašnjava da je u obrazloženju više hitnih uredbi koje je donijela vlada, a kojima je obustavljena isplata otpremnine, istaknut rizik da će, ako se ne donesu mjere smanjenja plaća te vrste, proračunski deficit Rumunjske premašiti prag od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), predviđen člankom 126. stavkom 2. UFEU-a, u vezi s člankom 1. Protokola (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita, priloženog UEU-u i UFEU-u, zbog čega bi Komisija protiv te države članice mogla pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita.

16 Iako je Curtea Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) smatrala da pravo na otpremninu nije obuhvaćeno kategorijom temeljnih prava, tako da je rumunjski zakonodavac mogao ukinuti njezinu isplatu, sud koji je uputio zahtjev pita se povređuje li dugotrajna obustava takve isplate – nakon koje slijedi ukidanje takve otpremnine – načelo neovisnosti sudstva koje proizlazi iz članka 19. UEU-a. Naime, financijska stabilnost sudaca, uključujući umirovljene suce, jedno je od jamstava neovisnosti pravosuđa. To naglašavaju različiti međunarodni instrumenti, osobito točka 54. Preporuke CM/Rec(2010)12 Odbora ministara Vijeća Europe, naslovljene „Suci: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti", donesene 17. studenoga 2010. (u daljnjem tekstu: Preporuka Odbora ministara iz 2010.) i točka 6.4. Europske povelje o zakonima za suce, koju je u Strasbourgu 10. srpnja 1998. donijelo Vijeće Europe.

17 U tim je okolnostima Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, tumačiti na način da se načelu neovisnosti sudaca protivi to da se u pogledu rumunjskih sudaca s 20 godina neprekidnog radnog staža u sudstvu ukine pravo na to da im se na dan umirovljenja ili prestanka obavljanja dužnosti zbog drugih razloga za koje nisu odgovorni isplati iznos od sedam bruto mjesečnih naknada u trenutku prijma u službu, u slučaju u kojem je prije ukidanja tog prava, kontinuirano i tijekom duljeg razdoblja, obustavljeno ostvarivanje tog prava na plaću zbog razloga koji su ponajprije povezani sa zahtjevima uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita (zakonodavac se izričito poziva na prag od 3 % [BDP-a] predviđen [UFEU-om])?"

O prethodnom pitanju

18 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, tumačiti na način da se načelu neovisnosti sudaca protivi to da se izvan snage stavi – nakon što je bilo neprekidno suspendirano tijekom duljeg razdoblja, zbog razloga koji su, osobito, povezani sa zahtjevima uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita dotične države članice – zakonodavstvo te države na temelju kojeg su pravosudni dužnosnici, koji imaju dvadeset godina neprekidnog radnog staža u pravosuđu, u trenutku umirovljenja ili prestanka njihovih dužnosti iz drugih razloga koji im se ne mogu pripisati, primali otpremninu prilikom odlaska u mirovinu.

19 Kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse, iako je ustrojstvo pravosuđa u državama članicama u njihovoj nadležnosti, one su prilikom izvršavanja te nadležnosti ipak dužne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije, osobito kada utvrđuju pravila za određivanje primitaka od rada sudaca (vidjeti u tom smislu presude od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 111. i od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 33.).

20 Člankom 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, nacionalnim sudovima i Sudu povjerava se zadaća osiguranja pune primjene prava Unije u svim državama članicama kao i sudsku zaštitu prava koju pojedinci ostvaruju iz navedenog prava. U tu je svrhu ključno očuvanje neovisnosti tih tijela. Taj zahtjev, koji je svojstven zadaći suđenja, proizlazi iz bitnog sadržaja temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu i pošteno suđenje, koje ima ključnu važnost kao jamstvo zaštite svih prava koja osobe izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u

članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 47. i 48. i navedena sudska praksa).

21 Pojam „neovisnost sudova” osobito znači da predmetno tijelo svoje sudske dužnosti izvršava posve samostalno, a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute bilo koje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke. Baš kao i zabrana razrješenja članova predmetnog tijela, to što oni primaju plaću koja je odgovarajuća s obzirom na važnost funkcija koje obavljaju predstavlja jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 49. i navedena sudska praksa).

22 Iako, u skladu s načelom diobe vlasti, koje karakterizira funkcioniranje vladavine prava, neovisnost sudova mora biti zajamčena u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast države članice, sama činjenica da su te vlasti uključene u određivanje primitaka od rada sudaca ne može sama po sebi dovesti do ovisnosti sudaca o navedenim vlastima niti izazvati sumnju u njihovu neovisnost ili nepristranost. Naime, države članice raspolažu širokom marginom prosudbe kada pripremaju svoj proračun i odlučuju između različitih stavki javnih rashoda. Ta široka margina prosudbe uključuje određivanje metode izračuna tih rashoda i, osobito, primitaka od rada sudaca, pri čemu su nacionalna zakonodavna i izvršna vlast u najboljem položaju da uzmu u obzir poseban društveno-gospodarski kontekst države članice u kojem taj proračun treba izraditi i zajamčenu neovisnost sudaca (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 50. i 51.).

23 Ipak ostaje činjenica da nacionalna pravila o primicima od rada sudaca ne smiju kod pojedinaca pobuditi legitimne sumnje u pogledu neovisnosti dotičnih sudaca od utjecaja vanjskih čimbenika i njihove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese. U tu svrhu, poveljama, izvješćima i drugim dokumentima koje izrađuju tijela Vijeća Europe ili koji su dio sustava Ujedinjenih naroda mogu se pružiti relevantne smjernice za tumačenje prava Unije ako postoje nacionalne odredbe donesene u tom području (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 52. i 53.).

24 Kao što je to Sud presudio u presudi od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė (C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 65.), zakonodavna i izvršna vlast države mogu odstupiti od nacionalnog propisa kojim se objektivno utvrđuju pravila za određivanje primitaka od rada sudaca, tako da odluče smanjiti te primitke, pod uvjetom ispunjavanja određenog broja zahtjeva.

25 Kao prvo, u skladu s načelom pravne sigurnosti, mjera smanjenja plaća sudaca ili njihove starosne mirovine mora biti utvrđena zakonom, objektivna, predvidljiva i transparentna. Tim se zakonom može predvidjeti intervencija socijalnih partnera, osobito organizacija koje predstavljaju dotične suce. U tom kontekstu, transparentnost zakonodavnog postupka pridonosi jamčenju neovisnosti sudaca (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 54. i 66.).

26 Kao drugo, mjera smanjenja plaća sudaca ili njihove starosne mirovine mora biti opravdana ciljem od općeg interesa, kao što je zahtjev uklanjanja prekomjernog državnog deficita, u smislu članka 126. stavka 1. UFEU-a, pri čemu se pojašnjava da mogućnost države članice da se pozove na takav zahtjev ne pretpostavlja pokretanje postupka u skladu s Protokolom (br. 12) o postupku

u slučaju prekomjernog deficita, u prilogu UEU-u i UFEU-u (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 67. i 68. i navedena sudska praksa).

27 Proračunski razlozi koji opravdavaju donošenje mjere kojom se odstupa od općih pravila o primicima od rada sudaca moraju biti jasno objašnjeni. Osim toga, ne dovodeći u pitanje opravdane iznimne okolnosti, te se mjere ne smiju posebno odnositi samo na članove nacionalnih sudova i moraju biti dio općenitijeg okvira čiji je cilj da veći broj članova državne javne službe pridonese fiskalnom naporu koji se poduzima (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 49. i od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 69.).

28 Kao što to predviđa točka 54. Preporuke Odbora ministara iz 2010., „[p]osebnim zakonom treba uvesti pravila kojima bi se primanja zaštitila od smanjenja koja bi postojala posebno za suce”. S druge strane, kao što je to pojašnjeno u točki 57. obrazloženja te preporuke, „[o]dredba koja se odnosi na nesmanjivanje primanja posebno za suce nije u suprotnosti sa smanjenjem primanja u okviru javnih politika koje se odnose na opće smanjenje plaća javnih službenika”. [neslužbeni prijevod]

29 Stoga, kada država članica donese mjere proračunskih ograničenja koje pogađaju njezine javne dužnosnike i službenike, ona može, u društvu u kojem prevladava solidarnost, kao što je to istaknuto u članku 2. UEU-a, odlučiti primijeniti te mjere i na nacionalne suce (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 71.).

30 Kao treće, u skladu s načelom proporcionalnosti, koje je opće načelo prava Unije (presuda od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 31.), mjera za smanjenje primitaka od rada sudaca mora biti prikladna za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja u općem interesu, ograničena na ono što je krajnje nužno za postizanje tog cilja i ne smije biti neproporcionalna u odnosu na navedeni cilj, što podrazumijeva ponderiranje njegove važnosti i ozbiljnosti zadiranja u načelo neovisnosti sudaca.

31 U tom pogledu, mjera takve naravi, koja se pokazuje kao prikladna za ostvarenje cilja od općeg interesa navedenog u točki 26. ove presude, mora ostati iznimna i privremena jer se ne smije primjenjivati dulje od razdoblja potrebnog za ostvarenje legitimnog cilja koji se želi postići, poput uklanjanja prekomjernog državnog deficita. Usto, utjecaj navedene mjere na primitke od rada sudaca ne smije biti neproporcionalan cilju koji se želi postići (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 73. i 74.).

32 Međutim, uzimajući u obzir široku marginu prosudbe priznatu državama članicama kada pripremaju svoj proračun i odlučuju između različitih stavki javnih rashoda, kako je navedeno u točki 22. ove presude, država članica može donijeti zakonodavnu mjeru kojom se ne nastoji odstupiti od temeljnog propisa kojim se utvrđuju primici od rada sudaca radi suočavanja s proračunskom krizom, nego izmijeniti taj propis za budućnost, smanjenjem njihovih primitaka od rada, kako bi se poboljšala njezina dugoročna proračunska situacija.

33 Načelu neovisnosti sudstva, koje proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, ne može se protiviti takva izmjena, čak i ako nije vremenski ograničena, pod uvjetom da je visina primitaka od rada sudaca, koja je još uvijek određena, i dalje dovoljna da se osigura njihova neovisnost.

34 Naime, očuvanje neovisnosti sudaca zahtijeva da, unatoč tomu što se na njih primjenjuje mjera proračunskog ograničenja, visina primitaka od rada sudaca uvijek odgovara važnosti dužnosti koje obavljaju kako bi bili zaštićeni od vanjskih intervencija ili pritisaka koji mogu ugroziti njihovu neovisnost u prosudbi i utjecati na njihove odluke, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 21. ove presude.

35 U tom pogledu, iz sudske prakse proizišle iz presude od 7. veljače 2019., Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, t. 70., 71. i 73.), proizlazi da visina primitaka od rada sudaca mora biti dovoljno visoka, s obzirom na socioekonomski kontekst dotične države članice, da bi im se dodijelila određena ekonomska neovisnost koja ih može zaštititi od rizika eventualne vanjske intervencije ili pritisaka koji bi mogli ugroziti neutralnost njihovih odluka. Stoga visina tih primitaka od rada mora biti takva da suce štiti od rizika od korupcije.

36 Ocjena primjerenosti primitaka od rada sudaca pretpostavlja, osobito, uzimanje u obzir gospodarske, socijalne i financijske situacije dotične države članice. U tom je pogledu primjereno usporediti prosječne primitke od rada sudaca s prosječnom plaćom u navedenoj državi (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 62.).

37 Razmatranja iznesena u dvjema prethodnim točkama vrijede *mutatis mutandis* za umirovljene suce. Naime, činjenica da aktivni suci imaju jamstvo da će nakon odlaska u mirovinu primati dovoljno visoku mirovinu može ih zaštititi od rizika od korupcije tijekom njihova aktivnog razdoblja.

38 U tom pogledu valja spomenuti točku 54. Preporuke Odbora ministara iz 2010. u skladu s kojom „[t]rebaju postojati jamstva za […] isplatu mirovine, koja bi trebala biti razumne visine u odnosu na primanja tijekom radnog vijeka”. Isto tako, iz točke 6.4. Europske povelje o zakonima za suce, spomenute u točki 16. ove presude, proizlazi da taj zakon treba jamčiti sucima „koji su navršili zakonsku dob za prestanak dužnosti [,] nakon što su je tijekom određenog razdoblja obavljali u profesionalnom svojstvu [,] isplatu starosne mirovine čiji iznos mora biti što je moguće bliži iznosu njihovih posljednjih primitaka za obavljanje sudačke dužnosti”.[neslužbeni prijevod]

39 Kao četvrto, mjera smanjenja plaća mora biti predmet djelotvornog sudskog nadzora u skladu s postupovnim pravilima predviđenima pravom dotične države članice.

40 Iako, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, nije na Sudu da u određenom predmetu primijeni pravila prava Unije, on može – na temelju spisa glavnog predmeta kao i pisanih očitovanja kojima raspolaže a kako bi sudovima koji su uputili zahtjeve dao koristan odgovor – dati upute koje će tim sudovima omogućiti donošenje odluke (presuda od 25. veljače 2025., Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė, C-146/23 i C-374/23, EU:C:2025:109, t. 77. i navedena sudska praksa).

41 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je stavljanje izvan snage članka 81. stavka 1. Zakona o prijašnjem statusu pravosudnih dužnosnika Zakonom o novom statusu pravosudnih dužnosnika obrazloženo, u ovom slučaju, zahtjevima povezanima s uklanjanjem prekomjernog proračunskog

deficita dotične države članice, kao što je to, među ostalim, navedeno u obrazloženju Zakona br. 285/2010, kako je ono navedeno u točki 6. ove presude. U širem smislu, kao što to proizlazi iz točke 15. ove presude, sud koji je uputio zahtjev ističe da je obrazloženje više hitnih uredbi koje je donijela vlada, a kojima je obustavljena isplata otpremnine, pokazalo da postoji opasnost da proračunski deficit Rumunjske premaši prag od 3 % BDP-a, predviđen u članku 126. stavku 2. UFEU-a, u vezi s člankom 1. Protokola br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog UEU-u i UFEU-u, kao i rizik da će se ta država članica morati suočiti s Komisijinim pokretanjem postupka u slučaju prekomjernog deficita ako mjere smanjenja plaća ne budu hitno donesene.

42 Kao drugo, ukidanje otpremnine dovodi do ograničenog smanjenja iznosa primitaka od rada rumunjskih sudaca. Usto, ta mjera ne utječe na glavne primitke od rada rumunjskih sudaca, nego na dodatak na primitke od rada koji se mogao primiti samo jednom, u trenutku odlaska u mirovinu. Stoga, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, ukidanje te otpremnine nije neproporcionalno.

43 Kao treće, kao što je to Komisija naglasila u svojim pisanim očitovanjima, oslanjajući se na sliku 34. iz svoje Komunikacije COM(2023) 309 *final*, naslovljene „Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023.”, na početku karijere i za suce vrhovnih sudova, prosječna godišnja plaća rumunjskih sudaca, predstavlja 2,9 odnosno 5,8 puta rumunjske prosječne godišnje bruto plaće.

44 Iz dviju prethodnih točaka proizlazi da je, unatoč stavljanju izvan snage članka 81. stavka 1. Zakona o prijašnjem statusu sudaca, plaća rumunjskih sudaca i dalje u skladu s važnošću dužnosti koju obavljaju.

45 Kao četvrto, suspenzija, a zatim stavljanje izvan snage te odredbe, dio je šire politike smanjenja plaća osoblja u rumunjskoj javnoj službi. Tako je člankom 13. stavkom 1. Zakona br. 285/2010 bilo određeno da se „[z]a 2011. ne primjenjuju […] zakonske odredbe koje se odnose na dodjelu potpora ili, ovisno o slučaju, otpremnina prilikom odlaska u mirovinu, služenje u pričuvi, prestanak službe ili mirovanje službe”. Međutim, kao što je to Komisija navela u svojim pisanim očitovanjima, ukidanje pomoći koja prati raspoređivanje u pričuvnu vojsku odnosilo se na vojno osoblje, policijske službenike i dužnosnike koji imaju poseban status u sustavu upravljanja zatvorima.

46 Kao peto, u kontekstu ovog predmeta, stavljanje izvan snage članka 81. stavka 1. Zakona o prijašnjem statusu sudaca, nakon što je ta odredba bila neprekidno suspendirana tijekom 13 godina, pridonijelo je pojašnjenju stanja nacionalnog prava i, time, osiguravanju pravne sigurnosti.

47 Usto, i podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, tužiteljice iz glavnog postupka ne mogu se pozivati ni na kakva legitimna očekivanja u pogledu zadržavanja prava na otpremninu. Kao što to proizlazi iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, „[l]egitimna očekivanja da će moći nastaviti uživati imovinu moraju se temeljiti na ‚dostatnoj osnovi u nacionalnom pravu’, primjerice kada je potvrđena ustaljenom sudskom praksom sudova ili kada se temelji na zakonskoj odredbi ili pravnom aktu koji se odnosi na dotični imovinski interes” (ESLJP, 23. rujna 2014., Valle Pierimpiè Società Agricola S. P. A. protiv Italije, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, t. 38.). [neslužbeni prijevod]

48 Međutim, u ovom slučaju iz sudske prakse Curtee Constituțională (Ustavni sud), navedene u točki 16. ove presude, i iz članka 66. stavka 3. Zakona br. 24/2000 navedenog u točki 3. ove presude proizlazi da se, od 2010., ne može smatrati da se pravo na otpremninu temelji na

dostatnoj osnovi u rumunjskom pravu. Naime, Curtea Constituțională (Ustavni sud) smatrala je da je, s obzirom na to da pravo na otpremninu nije temeljno pravo, rumunjski zakonodavac slobodan ukinuti njezinu isplatu. Što se tiče tog članka 66. stavka 3., njime se predviđa da stavljanje izvan snage odredbe koja je suspendirana može biti predmet izričite odredbe, s učinkom od dana isteka suspenzije.

49 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi s člankom 2. UEU-a, treba tumačiti na način da se načelu neovisnosti sudaca ne protivi to da se izvan snage stavi – nakon što je bilo neprekidno suspendirano tijekom duljeg razdoblja, zbog razloga koji su, osobito, povezani sa zahtjevima uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita dotične države članice – zakonodavstvo te države na temelju kojeg su pravosudni dužnosnici, koji imaju dvadeset godina neprekidnog radnog staža u pravosuđu, u trenutku umirovljenja ili prestanka njihovih dužnosti iz drugih razloga koji im se ne mogu pripisati, primali otpremninu prilikom odlaska u mirovinu.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, u vezi člankom 2. UEU-a,

treba tumačiti na način da se:

načelu neovisnosti sudaca ne protivi to da se izvan snage stavi – nakon što je bilo neprekidno suspendirano tijekom duljeg razdoblja, zbog razloga koji su, osobito, povezani sa zahtjevima uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita dotične države članice – zakonodavstvo te države na temelju kojeg su pravosudni dužnosnici, koji imaju dvadeset godina neprekidnog radnog staža u pravosuđu, u trenutku umirovljenja ili prestanka njihovih dužnosti iz drugih razloga koji im se ne mogu pripisati, primali otpremninu prilikom odlaska u mirovinu.

Potpisi