Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 11. rujna 2018.[1]

Predmet C-378/17

The Minister for Justice and Equality,
The Commissioner of An Garda Síochána
protiv
The Workplace Relations Commission;
uz sudjelovanje:
Ronalda Boylea,
Briana Fitzpatricka,
Gerarda Cottera

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravilo koje nadležnost za određene predmete raspodjeljuje između dvaju tijela s obzirom na narav podnesene pritužbe – Pritužbe zbog diskriminacije u kontekstu radnopravnih pitanja – Ograničena nadležnost zakonom ustanovljenog tijela – Nenadležnost za razmatranje predmeta koji zahtijevaju neprimjenu nacionalnog zakonodavstva protivnog pravu Unije – Nadređenost prava Unije – Puna djelotvornost – Postupovna autonomija država članica – Ekvivalentnost i djelotvornost”

1. Gdje su granice postupovne autonomije država članica? Ili, točnije: u kojoj mjeri načelo nadređenosti prava Unije ograničava mogućnost država članica da primijene (ustavna) pravila o nadležnosti u određenom pravnom području? To je u biti pitanje koje Sudu u ovom predmetu postavlja Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske).

2. Točnije, u ovom se predmetu radi o tome je li pravilo koje nadležnost u određenim predmetima raspodjeljuje između High Courta (Visoki sud, Irska) i zakonom ustanovljenog tijela, Workplace Relations Commissiona (Komisija za radne odnose, u daljnjem tekstu: WRC), u skladu s načelom nadređenosti prava Unije.

3. Odgovor na pitanje koje je tijelo nadležno za razmatranje predmeta ovisi o naravi podnesene pritužbe. Dok je WRC načelno nadležan za pritužbe u pogledu jednakosti u radnopravnim pitanjima utemeljene na Direktivi 2000/78/EZ[2] i nacionalnom zakonodavstvu kojim je ta direktiva prenesena, to tijelo nije nadležno za predmete u kojima bi uspjeh pritužbe zahtijevao neprimjenu odredbe nacionalnog (primarnog ili sekundarnog) zakonodavstva. Zbog tog pravila WRC nije nadležan razmatrati je li odredba nacionalnog prava u suprotnosti s propisima Unije o jednakosti u radnopravnim pitanjima. Umjesto toga, za predmete u kojima pravna zaštita od diskriminacije zahtijeva neprimjenu nacionalnog prava nadležan je High Court (Visoki sud).

1 Izvorni jezik: engleski

2 Direktiva Vijeća od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

4. Pitanje koje je Sudu u ovom predmetu postavljeno zahtijeva analizu samog *smisla* sudske prakse proizišle iz ključne presude Suda u predmetu Simmenthal [3]. Njime se Sud poziva da razmotri znači li ustavno načelo nadređenosti te stoga i pune djelotvornosti prava Unije da tijelo poput WRC-a mora biti nadležno za predmete koji potencijalno uključuju neprimjenu nacionalnog zakonodavstva, iako je na raspolaganju alternativan pristup koji je, prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev, u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Direktiva 2000/78 sadržava pravila u pogledu jednakog postupanja pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja. Svrha je te direktive, u skladu s njezinim člankom 1., borba protiv diskriminacije i ostvarenje primjene načela jednakog postupanja u državama članicama.

6. U članku 3. definirano je područje primjene Direktive. On glasi:

„1. U granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, ova se direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na:

(a) uvjete za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili uvjete za obavljanje zanimanja, uključujući mjerila odabira i uvjete za primanje u radni odnos, bez obzira na to o kojoj se vrsti djelatnosti radi te na svim profesionalnim razinama, uključujući napredovanje;

[…]”

7. Poglavlje II. Direktive 2000/78 tiče se pravnih lijekova i provedbe. Njezin članak 9. stavak 1. odnosi se na pravnu zaštitu. U njemu je predviđeno:

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

B. Nacionalno pravo

1. Ustav

8. Članak 34. Bunreachtnah Éireann (Ustav Irske) (u daljnjem tekstu: Ustav) predviđa:

„1 Pravdu u sudovima ustanovljenima zakonom dijele suci imenovani u skladu s Ustavom te se ona, osim u posebnim i ograničenim slučajevima propisanima zakonom, dijeli javno.

2 Sudovi su sljedeći:

i prvostupanjski sudovi;

ii žalbeni sud i

3 Presuda od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49

iii vrhovni sud.

3 1° Prvostupanjski sudovi uključuju High Court, koji ima punu izvornu nadležnost za sva pravna ili činjenična, građanska ili kaznena pitanja i njihovo rješavanje.

2° Osim ako je ovim člankom drukčije predviđeno, High Court je nadležan i za pitanje valjanosti bilo kojeg propisa u odnosu na odredbe Ustava te se takvo pitanje ne može istaknuti (podneskom, navodom ili na drugi način) ni pred jednim drugim sudom ustanovljenim ovim ili drugim člankom Ustava, osim pred High Courtom, Courtom of Appeal ili Supreme Courtom."

9. Članak 37. stavak 1. Ustava predviđa:

„Nijedna odredba Ustava ne dovodi u pitanje izvršavanje ograničenih funkcija i nadležnosti sudske naravi, osim u kaznenim stvarima, osoba ili tijela koja su zakonom za to ovlaštena, bez obzira na činjenicu da takva osoba ili takvo tijelo nije sudac imenovan ili sud ustanovljen Ustavom."

2. Relevantni propisi u radnopravnim pitanjima

10. Zabrana diskriminacije na temelju dobi u Irskoj je predviđena u Employment Equality Acts (zakoni o jednakosti u ravnopravnim pitanjima)[4].

11. WRC (ranije Equality Tribunal (Sud za jednakost)) kvazisudsko je tijelo ustanovljeno kako bi istraživalo, razmatralo i rješavalo pritužbe zbog diskriminacije[5]. U skladu s relevantnim odredbama zakonâ o jednakosti u radnopravnim pitanjima, WRC ovlašten je naložiti, kao oblik pravne zaštite, isplatu dugovane naknade; plaćanje jednake naknade; isplatu naknade štete za diskriminaciju; jednako postupanje; zabranu; te je ovlašten poslodavcu naložiti da podnositelja pritužbe ponovno zaposli, uz naknadu štete ili bez nje.

12. U skladu s Uredbom o Garda Síochána[6], vježbenikom u nacionalnoj policiji može postati samo osoba koja na prvi dan mjeseca u kojem je u nacionalnim novinama objavljen oglas za vježbeništvo ima barem 18 i manje od 35 godina.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

13. Između 2005. i 2007. Ronald Boyle, Brian Fitzpatrick i Gerard Cotter (u daljnjem tekstu: intervenijenti) prijavili su se za vježbeništvo u An Garda Síochána (Državna policija, Irska). Prijave su im odbijene jer je Uredbom o Garda Síochána bilo predviđeno da se kao vježbenici mogu primiti samo osobe mlađe od 35 godina (u daljnjem tekstu: mjera dobnog ograničenja).

14. Intervenijenti su protiv tih odluka, na temelju zakonâ o jednakosti u radnopravnim pitanjima, podnijeli pritužbe pred (tadašnjim) Equality Tribunalom (Sud za jednakost). Tvrdili su da mjere dobnog ograničenja čine diskriminaciju u kontekstu radnopravnih pitanja na temelju dobi.

15. Iako njegovo ime to sugerira, Equality Tribunal (Sud za jednakost) nije sud, nego zakonom ustanovljeno tijelo. Do 2015. bio je nadležan rješavati pritužbe u pogledu jednakosti u radnopravnim pitanjima. Od tada je ovlasti dodijeljene Equality Tribunalu (Sud za jednakost) preuzeo WRC.

4 Relevantni akti u predmetu pred sudom koji je uputio zahtjev su Employment Equality Acts 1998 to 2004 (zakoni o jednakosti u radnopravnim pitanjima, 1998. do 2004.) i, prema potrebi, kasniji propisi o njihovoj izmjeni.

5 Na temelju Workplace Relations Acta (Zakon o radnim odnosima) iz 2015., relevantne funkcije Equality Tribunala (Sud za jednakost) prenesene su na WRC.

6 Garda Síochána (Admissions and Appointments) (Amendment) Regulations, 2004 (Uredba o Garda Síochána (primanje u službu i imenovanje), izmjena iz 2004.) (S. I. br. 749 iz 2004.)

16. Sud koji je uputio zahtjev ističe da članak 34.3.2. Ustava nadležnost za neprimjenu nacionalnih propisa daje isključivo sudovima. Posljedično, Equality Tribunal (Sud za jednakost) i njegov sljednik, WRC, kao zakonom ustanovljena tijela, nisu nadležni za predmete u kojima bi djelotvorna zaštita zahtijevala neprimjenu nacionalnog zakonodavstva na temelju nacionalnog prava ili prava Unije.

17. Ministar pravosuđa i jednakosti (u daljnjem tekstu: ministar) u postupku pred Equality Tribunalom (Sud za jednakost) istaknuo je pitanje nadležnosti. Budući da su intervenijenti mjeru dobnog ograničenja smatrali suprotnom Direktivi 2000/78 i zakonima o jednakosti u radnopravnim pitanjima, kojima je ta direktiva prenesena, njihove su pritužbe zapravo bile zahtjev za neprimjenu mjere dobnog ograničenja, dijela nacionalnog zakonodavstva. Tvrdeći da Equality Tribunal (Sud za jednakost) nije bio nadležan za neprimjenu nacionalnog zakonodavstva, ministar je od njega zatražio da nadležnosti pristupi kao preliminarnom pitanju, a da prije toga ne razmatra meritum.

18. Equality Tribunal (Sud za jednakost) odbio je to učiniti. Umjesto toga, za 11. lipnja 2008. zakazao je raspravu, na kojoj su se imala razmatrati i pitanje nadležnosti i meritorna pitanja diskriminacije na temelju dobi.

19. Ministar je od High Courta (Visoki sud) zatražio da provede sudski nadzor odluke Equality Tribunala (Sud za jednakost) kojom je potonji odbio razmatrati nadležnost kao preliminarno pitanje.

20. Kao prvo, ministar je od High Courta (Visoki sud) zatražio da Equality Tribunalu (Sud za jednakost) zabrani provođenje istrage pritužbi intervenijenata. Kao drugo, ministar je od High Courta (Visoki sud) zatražio da Equality Tribunal (Sud za jednakost) proglasi nenadležnim za razmatranje pritužbi.

21. Dana 17. veljače 2009. High Court (Visoki sud) je odlučio da Equality Tribunal (Sud za jednakost) ne može, u skladu s nacionalnim pravom, nastaviti raspravu jer bi se iz toga posredno izvela njegova nadležnost za neprimjenu ili ostavljanje po strani nacionalnog propisa poput mjere dobnog ograničenja.

22. Equality Tribunal (Sud za jednakost) protiv te odluke podnio je žalbu Supreme Courtu (Vrhovni sud). Kada je Supreme Court (Vrhovni sud) počeo razmatrati predmet, Equality Tribunal (Sud za jednakost) već je postao WRC.

23. Supreme Court (Vrhovni sud) presudu je donio 15. lipnja 2017. (u daljnjem tekstu: presuda od 15. lipnja 2017.)[7]. Njome je potvrdio utvrđenje High Courta (Visoki sud) da WRC nije nadležan ne primijeniti nacionalno pravo. Supreme Court (Vrhovni sud) ipak je dodao da predmete za koje je obično nadležan WRC – ali u kojima bi to upravno tijelo moglo biti obvezno, na temelju nacionalnog prava ili prava Unije, ne primijeniti nacionalni propis – treba pokrenuti pred High Courtom (Visoki sud).

24. Budući da je dvojio o tome je li takva podjela nadležnosti između zakonom ustanovljenog tijela i suda u skladu s pravom Unije, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Ako

7 Ustvari, osim odluke od 15. lipnja 2017. kojom je uputio prethodno pitanje, sud koji je uputio zahtjev tog je datuma donio i zasebnu presudu (Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others -v- The Workplace Relations Commission, [2017] IESC 43), koja se odnosila na pitanje nadležnosti WRC-a iz perspektive nacionalnog prava. Sud koji je uputio zahtjev u toj je presudi razmatrao i određena pitanja prava Unije. Osobito je razmatrao je li podjela nadležnosti između WRC-a i High Courta (Visoki sud) u skladu s načelima ekvivalentnosti i učinkovitosti.

– nacionalno tijelo ustanovljeno zakonom ima opću nadležnost da, među ostalim, osigurava provedbu prava [Unije] u određenom području; i

– nacionalno pravo propisuje da takvo tijelo nema nadležnost u ograničenoj skupini slučajeva u kojoj djelotvorna zaštita zahtijeva neprimjenu nacionalnog propisa na temelju nacionalnog ili prava [Unije]; i

– bi odgovarajući nacionalni sudovi bili [nadležni] za donošenje bilo koje odgovarajuće odluke o neprimjeni nacionalnog prava koja je potrebna za osiguranje usklađenosti s predmetnom mjerom prava [Unije], bili nadležni za odlučivanje u slučajevima kada je takva zaštita nužna, bili nadležni da u tim predmetima donesu bilo koju mjeru koja se zahtijeva pravom [Unije] i koja se, u skladu sa sudskom praksom [Suda], smatra usklađenom s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti,

treba li predmetno zakonom ustanovljeno tijelo ipak smatrati [nadležnim] za odlučivanje o pritužbi u kojoj se navodi da nacionalni propis povređuje relevantno pravo [Unije] i, ako ta pritužba bude prihvaćena, treba li ne primijeniti to nacionalno zakonodavstvo iako nacionalno pravo dodjeljuje nadležnost sudu ustanovljenom ustavom, a ne predmetnom tijelu, u svim slučajevima u kojima se na temelju bilo kojeg razloga pobija valjanost propisa ili se zahtijeva njegova neprimjena?”

25. Pisana očitovanja podnijeli su ministar i ravnatelj An Garda Síochána, Irska, WRC, prvonavedeni i trećenavedeni intervenijent, češka vlada i Europska komisija. Sve su te stranke, osim češke vlade, iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 5. lipnja 2018.

III. Analiza

26. Prije razmatranja prethodnog pitanja, prvo ću se kratko osvrnuti na pitanje dopuštenosti, koje je istaknula češka vlada.

A. Dopuštenost

27. Češka vlada u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da zahtjev za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenim. Prema mišljenju te vlade, sud koji je uputio zahtjev nije precizirao kojoj bi odredbi Direktive 2000/78 nacionalno zakonodavstvo u pitanju moglo biti protivno: umjesto toga, tekst prethodnog pitanja toliko je općenit da ni na koji način ne upućuje na Direktivu ili ostale odredbe prava Unije.

28. To je doista točno. Međutim, to zahtjev ne čini nedopuštenim.

29. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakvu vezu s činjeničnim stanjem ili predmetom spora pred sudom koji je uputio zahtjev, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja [8].

30. Iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje u ovom predmetu jasno je da se ono ne odnosi na usklađenost mjere dobnog ograničenja (ili predmetnog pravila o nadležnosti) s ijednom konkretnom odredbom Direktive 2000/78. Umjesto toga, od Suda se traži da pojasni načelno pitanje koje nadilazi pojedinačne odredbe direktive. Kako je to već navedeno, ono se odnosi na usklađenost s pravom Unije (ustavnog) pravila koje nadležnost u određenim predmetima raspodjeljuje, s obzirom na narav podnesene pritužbe, između zakonom ustanovljenog tijela, WRC-a, i High Courta (Visoki sud).

8 Vidjeti, među ostalim, presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 20. i navedenu sudsku praksu.

31. Osim toga, odluka kojom je upućeno prethodno pitanje sadržava i činjenične i pravne elemente koji su Sudu potrebni da bi dao koristan odgovor na to pitanje. U toj je odluci jasno objašnjeno i zašto problem nije ni hipotetski ni nepovezan s činjeničnim stanjem spora u glavnom postupku.

32. Posljedično, zahtjev za prethodnu odluku treba proglasiti dopuštenim.

B. Meritum

33. Razmatrajući je li WRC nadležan u predmetima u pogledu jednakosti u kojima djelotvorna pravna zaštita zahtijeva neprimjenu nacionalnog zakonodavstva na temelju nacionalnog prava ili prava Unije, sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da je, u skladu s irskim ustavnim pravom, ovlast neprimjene ili stavljanja izvan snage odredbe primarnog ili sekundarnog zakonodavstva načelno ograničena na redovne sudove.

34. To je zato što pravila o nadležnosti, ako pravo Unije ne predviđa drukčije, treba tumačiti s obzirom na temeljni zahtjev, predviđen člankom 34. ustava, da se pravda dijeli u sudovima ustanovljenima u skladu s Ustavom.

35. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev također je istaknuo da članak 37.1. Ustava iznimno dopušta da se osobu ili tijelo zakonom ovlasti da izvršava „ograničene funkcije i nadležnosti sudske naravi" u nekaznenim stvarima. Dakle, u skladu s irskim pravom, nadležnosti sudske naravi zakonom se mogu dodijeliti zakonom ustanovljenom tijelu, pod uvjetom da su te nadležnosti ograničene.

36. WRC jest takvo zakonom ustanovljeno tijelo s ograničenim sudskim funkcijama. U skladu sa zakonima o jednakosti u radnopravnim pitanjima, pritužbe u pogledu diskriminacije u kontekstu radnopravnih pitanja u prvom stupnju rješava WRC[9]. Točnije, WRC rješava pritužbe u pogledu povreda zakonodavstva o radnopravnim pitanjima, jednakosti i jednakom statusu (koje počine poslodavci i pružatelji usluga) i sporove u pogledu pravâ na temelju tog zakonodavstva. Nakon što se pritužba podnese WRC-u, njegov glavni ravnatelj prvo ispituje može li se predmet uputiti službeniku za mirenje kako bi se spor između uključenih strana mirno riješio. Ako predmet nije moguće riješiti mirenjem, glavni ravnatelj pritužbu upućuje službeniku za odlučivanje kako bi on o njoj donio odluku[10].

37. Sud koji je uputio zahtjev u svojoj je presudi od 15. lipnja 2017., u kontekstu rješavanja pitanja nadležnosti koje je pred njim otvoreno, utvrdio da WRC u skladu s nacionalnim pravom nije nadležan ne primijeniti odredbu nacionalnog zakonodavstva. To je zato što mu zakonom nije dodijeljena takva nadležnost. Sud koji je uputio zahtjev ujedno je utvrdio da takva nadležnost ne može ni prešutno postojati.

38. Dakle, sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da, s obzirom na ustavne zahtjeve irskog pravnog poretka, predmeti koji zahtijevaju neprimjenu nacionalnog zakonodavstva u načelu nisu u nadležnosti WRC-a. Pritužbe se umjesto WRC-u moraju uputiti izravno High Courtu (Visoki sud), koji je nadležan za takve predmete.

39. Podjela nadležnosti između WRC-a i High Courta (Visoki sud) temelji se na obliku zaštite koji može biti potreban za ispravljanje diskriminacije. Točnije, WRC *nije* nadležan razmatrati pritužbu ako predmet (u slučaju prihvaćanja pritužbe) zahtijeva neprimjenu mjere primarnog ili sekundarnog nacionalnog zakonodavstva.

9 Rodna diskriminacija iznimka je od tog pravila: u predmetima koji se tiču rodne diskriminacije podnositelj pritužbe može *odlučiti* izravno se obratiti Circuit Courtu (Okružni sud, Irska).

10 Vidjeti https://www.workplacerelations.ie/en/Complaints_Disputes/Adjudication/(posjećeno 5. srpnja 2018.).

40. Za takve je predmete isključivo nadležan High Court (Visoki sud). Stoga podnositelji pritužbe kao što su intervenijenti, koji smatraju da im je zakonodavnim instrumentom učinjena nepravda (ili čija bi pritužba inače zahtijevala neprimjenu nacionalnog prava), moraju pokrenuti „postupak sudskog nadzora" pred High Courtom (Visoki sud) kako bi ostvarili zaštitu neprimjenom odredbe nacionalnog prava koju smatraju suprotnom nadređenom propisu (u ovom je predmetu to Direktiva 2000/78).

41. Međutim, je li podjela nadležnosti između WRC-a i High Courta (Visoki sud) u skladu s pravom Unije?

42. To se pitanje, koje je Sudu upućeno na prethodno odlučivanje, jasno dotiče granica postupovne autonomije država članica. Ipak, ono prije svega zahtijeva analizu ustavnog načela nadređenosti prava Unije i, kao njegova nužnog dijela, obveze svih tijela države članice da u okviru svoje nadležnosti osiguraju punu djelotvornost prava Unije.

43. Prije razmatranja tih pitanja, za početak treba naglasiti da se prethodnim pitanjem od Suda izričito ne zahtijeva tumačenje načela postupovne autonomije i pratećih načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Naprotiv, sud koji je uputio zahtjev navodi da je već utvrdio, s obzirom na sudsku praksu Suda, da je pravilo o nadležnosti u skladu s tim načelima. Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske) stoga u biti traži od Suda da pojasni je li predmetno pravilo o nadležnosti, *unatoč tomu što je u skladu s tim načelima*, protivna pravu Unije.

44. Imajući na umu podjelu zadaća između Suda i nacionalnih sudova u prethodnom postupku na temelju članka 267. UFEU-a, smatram da prethodno pitanje treba proučiti (ponajprije) u tom svjetlu.

1. Odnos između načela nadređenosti prava Unije i postupovne autonomije država članica

45. Zasigurno je moguće da razlika između ostavljanja odredbe neprimijenjenom i njezina stavljanja izvan snage katkad u praksi bude tek teoretska. Također je moguće da između toga dvoga iz perspektive određenog nacionalnog pravnog sustava nije moguće praviti stvarnu razliku[11]. Unatoč tomu, u pravu Unije važno je razlikovanje između obveze neprimjene odredbe nacionalnog prava (zato što je protivna pravu Unije) *u određenom predmetu* i obveze stavljanja takve odredbe izvan snage, koje ima širi učinak, u smislu da ta odredba neće više ni u koju svrhu biti valjana (*ex tunc* ili *ex nunc*).

46. Sudska praksa proizišla iz presude Simmenthal, kojom je utvrđeno ustavno načelo nadređenosti prava Unije te je naglašena uloga sudova i upravnih tijela u osiguravanju punog učinka prava Unije, počiva na tom razlikovanju[12]. To se razlikovanje temelji na pretpostavci decentralizirane strukture pravnog sustava Unije, koja svakoj državi članici ostavlja zadaću određivanja prikladnih mjera pravne zaštite u slučajevima povrede prava koja proizlaze iz prava Unije i, još važnije, institucija ovlaštenih za stavljanje zakonodavstva izvan snage (ili proglašenje njegove nevaljanosti).

11 Presuda od 15. lipnja 2017., t. 5.3. i 5.6.

12 Vidjeti osobito presudu od 22. listopada 1998., IN. CO. GE.'90 i dr., C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, t. 21. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u spojenim predmetima IN. CO. GE.'90 i dr., C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:228, t. 16. do 44.

a) Potreba za osiguravanjem pune djelotvornosti prava Unije: obveza svih državna tijela da ne primjenjuju nacionalno pravo protivno pravu Unije

47. Sudska praksa proizišla iz presude Simmenthal [13] odnosi se na neprimjenu zakonodavstva ili, točnije, na obvezu tijela države da ne primjenjuju odredbe nacionalnog prava protivne pravu Unije, koja neizbježno proizlazi iz ustavne doktrine izravnog učinka uspostavljene presudom van Gend en Loos [14]. Usto što je postavio temelje mreže sudova Unije, Sud je u presudi Simmenthal znamenito utvrdio:

„21. […] [S]vaki nacionalni sud u predmetu iz svoje nadležnosti ima dužnost u potpunosti primijeniti pravo Zajednice i pružiti zaštitu pravima koja na temelju njega pripadaju pojedincima, ostavljajući neprimijenjenom svaku odredbu nacionalnog zakona koja bi mu mogla biti suprotna, bez obzira na to je li donesena prije ili nakon pravnog pravila Zajednice.

22. Shodno tome, svaka odredba nacionalnog pravnog poretka i svaka zakonodavna, administrativna ili sudska praksa koja bi umanjivala učinkovitost prava Zajednice time što uskraćuje sucu nadležnom za primjenu tog prava ovlast da već u samom trenutku te primjene učini sve što je nužno da ostavi po strani nacionalne zakonodavne odredbe koje bi mogle spriječiti puni učinak pravnih pravila Zajednice, bila bi nespojiva sa zahtjevima koji čine samu bit prava Zajednice.

23. Takav bi bio slučaj kad bi, u situaciji u kojoj postoji sukob između odredbe prava Zajednice i kasnijeg nacionalnog zakona, rješenje takvog sukoba bilo rezervirano za tijelo s vlastitom diskrecijom odlučivanja, različito od suda koji je pozvan primijeniti pravo Zajednice, čak i ako bi prepreka punoj učinkovitosti tog prava bila samo privremene naravi.

24. Prema tome, […] nacionalni sudac koji u okviru svoje nadležnosti mora primijeniti odredbe prava Zajednice ima dužnost osigurati puni učinak tih pravnih pravila ostavljajući na vlastitu inicijativu neprimijenjenom, ako smatra da je to potrebno, svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, čak i ako je ona donesena kasnije, bez potrebe da zatraži ili čeka prethodno stavljanje izvan snage te odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom." [15]

48. Drugim riječima, predmet Simmenthal odnosio se (među ostalim pitanjima od temeljne ustavne važnosti) na ovlasti nižeg suda da ne primijeni odredbu nacionalnog prava protivnu pravu Unije, ne čekajući da viši sud tu odredbu stavi izvan snage [16].

49. Međutim, u kasnijoj sudskoj praksi Suda pojašnjeno je da ta obveza vrijedi i za druga tijela države, uključujući upravna tijela. Sud je u presudi Costanzo [17] utvrdio da upravna tijela imaju istu obvezu kao i nacionalni sudovi da primijene odredbe direktive koje imaju izravan učinak. Sud je zaključio da su sva upravna tijela (uključujući općine) obvezna, kada su ispunjeni uvjeti pod kojima se pojedinci mogu pred nacionalnim sudovima pozivati na odredbe direktive, primijeniti te odredbe i ne primijeniti odredbe nacionalnog prava koje su im protivne [18].

13 Presuda od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49

14 Presuda od 5. veljače 1963., van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1

15 Presuda od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, t. 21. do 24.

16 Sud je tu sudsku praksu potvrdio u više predmeta. Među mnogima, vidjeti presude od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, EU:C:1990:257, t. 20. i 21.; od 4. lipnja 1992., Debus, C-13/91 i C-113/91, EU:C:1992:247, t. 32.; od 2. kolovoza 1993., Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, t. 9. i od 5. ožujka 1998., Solred, C-347/96, EU:C:1998:87, t. 30.

17 Presuda od 22. lipnja 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256

18 *Idem*., t. 31. do 33.

50. U predmetu CIF [19] radilo se, među ostalim, o (spornoj) nadležnosti talijanskog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da ne primijeni nacionalno zakonodavstvo koje je zahtijevalo ili omogućavalo ponašanje protivno članku 81. stavku 1. UEZ-a (sadašnji članak 101. stavak 1. UFEU-a). Poduzetnici pod istragom tvrdili su da je tijelo bilo obvezno primijeniti takvo nacionalno zakonodavstvo te da ga nije moglo ostaviti neprimijenjeno. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja tvrdilo je pak da su mu načela izravnog učinka i nadređenosti prava Unije davala ovlast da to učini.

51. U tom kontekstu Sud je ponovio da se obveza ostavljanja nacionalnog zakonodavstva protivnog pravu Unije neprimijenjenim odnosi na sva tijela države, uključujući upravna tijela. Ta obveza podrazumijeva, ako okolnosti to zahtijevaju, dužnost poduzimanja svih prikladnih mjera s ciljem omogućavanja pune primjene prava Unije [20].

52. Sud je potom istaknuo da je nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja bilo odgovorno osigurati poštovanje članka 81. UEZ-a. Ta je odredba, u vezi s člankom 10. UEZ-a (sadašnji članak 4. stavak 3. UEU-a), državama članicama nametala obvezu neuvođenja mjera protivnih Unijinim pravilima o tržišnom natjecanju. Djelotvornost tih pravila oslabjela bi ako nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja ne bi moglo nacionalnu mjeru proglasiti protivnom članku 81. UEZ-a (i članku 10. UEZ-a) i ako bi je, posljedično, moralo primijeniti [21].

53. Dakle, iz gore navedene sudske prakse jasno proizlazi da nije relevantno daje li nacionalni pravni sustav dotičnom tijelu države ovlast neprimjene odredbe nacionalnog prava protivne pravu Unije. Ono mora to svejedno učiniti ako je to nužno za osiguravanje punog učinka prava Unije.

54. Međutim, mora se naglasiti da takva obveza, u skladu s presudom Suda u predmetu Simmenthal, postoji samo ako tijelo u pitanju djeluje *u okviru nadležnosti* koja mu je dodijeljena (nacionalnim pravom) [22].

55. Sud je, osobito u pogledu nacionalnih sudova, utvrdio da je obveza neprimjene nacionalnog prava ograničena nadležnošću koja je dodijeljena nacionalnom sudu od kojeg se zahtijeva primjena odredbi prava Unije. Taj navod sugerira, s jedne strane, da Sud vodi računa o slobodi koju države članice trebaju zadržati pri oblikovanju svoje sudske i upravne infrastrukture u skladu sa svojim ustavnim tradicijama. S druge strane, on signalizira oslanjanje na raznolike ustavne sustave koji zajedno čine temelj pravnog sustava Unije.

56. U konačnici, sudskom praksom nastoji se tako osigurati da tijelo države koje djeluje u okviru sudske i/ili upravne strukture države članice u pitanju može prikladno zaštititi prava koja pojedinac ima na temelju prava Unije i tako osigurati punu djelotvornost prava Unije.

b) Obveza osiguravanja pune djelotvornosti prava Unije u okviru nadležnosti dodijeljene tijelu u pitanju

57. WRC je tijelo koje je irski zakonodavac izričito odredio da osigura, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2000/78, djelotvornu provedbu obveza koje proizlaze iz te direktive. Ono je obično nadležno razmatrati pritužbe u pogledu diskriminacije u kontekstu radnopravnih pitanja.

19 Presuda od 9. rujna 2003., CIF, C-198/01, EU:C:2003:430

20 *Idem*., t. 49.

21 *Idem*., t. 50.

22 Presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, t. 21. i od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, EU:C:1990:257, t. 20. Vidjeti također presudu od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann, 14/83, EU:C:1984:153, t. 26.

58. Stoga bi se moglo tvrditi da načelo nadređenosti prava Unije, koje je Sud uveo presudom Simmenthal, na tada inovativan način, zahtijeva da WRC mora imati mogućnost neprimjene odredbi nacionalnog prava koje smatra protivnima Direktivi 2000/78 (u ovom predmetu to je mjera dobnog ograničenja). To u bitnome tvrde WRC, prvospomenuti i trećespomenuti intervenijent i Komisija.

59. Takav pristup ima određenu privlačnost. Međutim, nisam uvjeren da je pravilan.

60. Ovdje je vrlo važno istaknuti da ustavnu važnost nadređenosti prava Unije kao temeljnog načela pravnog sustava Unije, koji je specifične naravi, nije moguće dovoljno naglasiti. To načelo zbog svoje temeljne važnosti ne dopušta iznimke. Naime, dopuštanje iznimki od nadređenosti prava Unije ugrozilo bi same temelje njezina pravnog sustava.

61. Stoga smatram jasnim da je svako nacionalno pravilo (ustavno ili neko drugo) koje nadležnost neprimjene nacionalnog zakonodavstva daje isključivo nacionalnim sudovima u očitoj suprotnosti s načelom nadređenosti prava Unije, kako je utvrđeno presudama Simmenthal i Costanzo. Naime, nema dvojbe da bi takvo pravilo bilo potpuno proturječno onomu koje je Sud uspostavio, a prema kojem su *sva* upravna tijela obvezna primjenjivati odredbe prava Unije koje imaju izravan učinak i ne primjenjivati odredbe nacionalnog prava koje su im protivne [23].

62. Međutim, iz bliže analize vidljivo je da se ovaj predmet razlikuje od sudske prakse proizišle iz presude Simmenthal. Prije svega, pravilo o nadležnosti koje se razmatra u glavnom postupku ne dovodi u pitanje nadređenost te stoga ni punu djelotvornost prava Unije.

63. Ovaj se predmet odnosi na pitanje nalaže li pravo Unije koje sudsko tijelo treba biti nadležno razmatrati određene kategorije predmeta.

64. Ovaj se predmet razlikuje od situacija u kojoj je sud s materijalnom nadležnosti razmatranja predmeta, o kakvom se radilo u predmetu Simmenthal, ili tijelo s nedvojbenom isključivom nadležnosti donošenja upravne odluke ograničeno u svojim ovlastima osiguravanja punog učinka prava Unije te stoga, prema potrebi, pružanja djelotvorne pravne zaštite u slučaju povrede prava Unije.

65. Ovaj se predmet razlikuje i od situacije u predmetu CIF (varijacija gore opisane situacije); to jest od situacije u kojoj nacionalno tijelo nije izričito ovlašteno ne primijeniti nacionalno zakonodavstvo protivno Unijinim pravilima o tržišnom natjecanju, čije poštovanje upravo to tijelo mora osigurati.

66. Treba naglasiti da se u ovom predmetu radi o situaciji u kojoj nacionalno pravo, kako ga tumači sud koji je uputio zahtjev, *materijalnu* nadležnost za određene predmete raspodjeljuje između WRC-a i High Courta (Visoki sud), tako što potonjem daje *isključivu* nadležnost razmatranja predmeta u kojima se pobija valjanost zakonodavstva ili se zahtijeva njegova neprimjena.

67. Prema mojem mišljenju, u tom veoma specifičnom postupovnom kontekstu potrebno je biti oprezan pri povlačenju usporedbi sa sudskom praksom proizišlom iz presude Simmenthal.

68. Kako je to već navedeno, *smisao* te sudske prakse leži u osiguravanju pune djelotvornosti prava Unije te, osobito, u omogućavanju pojedincu da pred upravnim tijelom ili sudom *nadležnim* za razmatranje predmeta ostvari djelotvornu zaštitu prava koja ima na temelju prava Unije. Da bi se takva zaštita osigurala, sva tijela države moraju imati i ovlast neprimjene odredbe nacionalnog prava, čak i ako nacionalni pravni sustav tom tijelu ne daje takvu ovlast. Iz perspektive pune djelotvornosti prava Unije bilo bi problematično ako bi se prvo moralo pred (višim) sudom zahtijevati proglašenje odnosne odredbe neusklađenom s pravom Unije ili pak nevaljanom.

23 Presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, t. 21. i od 22. lipnja 1989., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, t. 31. do 33.

69. Dakle, sudska praksa Suda osigurava da i sudovi i tijela odgovorna za primjenu prava Unije to mogu što kvalitetnije činiti *u okviru svojih odnosnih nadležnosti*.

70. Nasuprot tomu, smatram da sudska praksa ne nastoji zadirati u raspodjelu *nadležnosti* za predmete između sudova (i/ili upravnih tijela). Ona ne omogućuje sudu (a posebno upravnom tijelu) da u ime pune djelotvornosti prava Unije zanemari pravila o nadležnosti. To je u biti zato što države članice u načelu imaju znatnu autonomiju u oblikovanju postupovnih pravila, poput onih u vezi s određivanjem tijela ili suda nadležnog za određenu kategoriju predmeta, pod uvjetom poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti [24].

71. Prema mojem viđenju, upravno tijelo ili sud, s ciljem osiguravanja punog učinka prava Unije, može biti obvezan ne primijeniti odredbu nacionalnog prava samo ako je u startu utvrđeno da to tijelo ili sud ima materijalnu nadležnost razmatrati predmet (ili, ako uzmemo u obzir i druga tijela, donijeti odluku o određenom pitanju).

72. Čini se da sve stranke prihvaćaju da WRC, u skladu s nacionalnim ustavnim pravom, nema takvu nadležnost. Ako bi WRC razmatrao pritužbu koja zahtijeva neprimjenu odredbe nacionalnog prava, on više ne bi djelovao u okviru svoje nadležnosti.

73. Treba naglasiti da pravilo koje se razmatra u glavnom postupku, kako to navodi sud koji je uputio zahtjev, uređuje *materijalnu* nadležnost: ono prvostupanjsku nadležnost za određene predmete raspodjeljuje između WRC-a i High Courta (Visoki sud). To znači da je kao sudsko tijelo nadležno za predmete u kojima uspješnost pritužbe u pogledu diskriminacije u kontekstu radnopravnih pitanja ovisi o neprimjeni odredbe nacionalnog prava određen High Court (Visoki sud).

74. Točno je da WRC u okviru svoje nadležnosti mora osigurati poštovanje zakonodavstva o jednakosti u radnopravnim pitanjima, uključujući Direktivu 2000/78. Međutim, ta je nadležnost ograničena pravilom o nadležnosti koje se razmatra u ovom predmetu.

75. U ovom postupku nitko nije naveo da WRC ne bi mogao pružiti djelotvornu pravnu zaštitu ili osigurati punu djelotvornost prava Unije u predmetima za koje je nadležan (to jest u predmetima u kojima se pritužba odnosi, u bitnome, na diskriminaciju za koju je odgovoran poslodavac, a ne zakonodavni instrument). On za predmete u kojima je za uspješnost pritužbe potrebna neprimjena zakonodavstva jednostavno *uopće* nije nadležan.

76. Ta okolnost, prema mojem mišljenju, ovaj predmet razlikuje od gore navedene sudske prakse: pitanje je li odnosno tijelo bilo nadležno razmatrati predmet (ili donijeti odluku o određenom pitanju) u tim se predmetima jednostavno nije pojavilo. Umjesto toga, zajedničko je obilježje svih tih predmeta to da su nadležni sud ili tijelo bili ograničeni u smislu *sredstava* za osiguravanje punog učinka prava Unije kojima su raspolagali, a ne u smislu nadležnosti.

77. Zasigurno bi bilo primamljivo povući usporedbe s predmetom CIF. Kako je to Komisija istaknula na raspravi, u situaciji u predmetu CIF pojedinci su imali na raspolaganju alternativnu mogućnost ostvarenja pravne zaštite u slučaju povrede Unijinih pravila o tržišnom natjecanju: pred redovnim sudovima. Ti su sudovi, u skladu sa sudskom praksom Suda, bili obvezni ne primijeniti nacionalno zakonodavstvo protivno Unijinim pravilima o tržišnom natjecanju. Unatoč tome što je ta alternativa u teoriji postojala, Sud je utvrdio da je talijansko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja bilo obvezno ne primijeniti nacionalno zakonodavstvo kako bi osiguralo punu djelotvornost Unijinih pravila o tržišnom natjecanju.

24 Vidjeti, među mnogima, presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, t. 5.; od 16. prosinca 1976., Comet, 45/76, EU:C:1976:191, t. 13. do 16.; od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, t. 12. i navedenu sudsku praksu; od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 39. i navedenu sudsku praksu i od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr., C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 28. i navedenu sudsku praksu.

78. Međutim, u tom je pogledu od osobite važnosti to da nadležnost talijanskog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da osigura poštovanje Unijinih pravila o tržišnom natjecanju nije bila ograničena nacionalnim pravom: naprotiv, ono je bilo (jedino) tijelo ovlašteno osigurati njihovo poštovanje. Za razliku od ovog predmeta, materijalna nadležnost tog tijela nije bila ograničena na određene kategorije predmeta. Imajući to na umu, potreba za osiguravanjem pune djelotvornosti prava Unije u predmetu CIF doista je zahtijevala da nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja može nacionalno zakonodavstvo ostaviti neprimijenjenim: da nije imalo takvu ovlast, u tom predmetu tom bi tijelu bilo teško, ako ne i nemoguće osigurati poštovanje Unijinih pravila o tržišnom natjecanju koje je bilo obvezno primjenjivati.

79. U ovom predmetu ne vidim sličnu potrebu.

80. Nakon što se pritužba koja bi mogla zahtijevati neprimjenu nacionalnog zakonodavstva podnese nadležnom tijelu (High Court (Visoki sud)), taj sud može ne primijeniti odredbu nacionalnog zakonodavstva koju smatra protivnom pravu Unije ili nekoj drugoj višoj normi te pružiti i bilo koji drugi oblik pravne zaštite potreban za ispravljanje navodne diskriminacije. Također je važno naglasiti da podnositelji pritužbe nemaju druge mogućnosti ostvarenja pravne zaštite, s obzirom na to da je za razmatranje pritužbi kojima se pobija valjanost zakonodavstva ili koje zahtijevaju njegovu neprimjenu isključivo nadležan High Court (Visoki sud).

81. To je razlog i zbog kojeg ne mogu prihvatiti da pravilo o nadležnosti otežava tijelu poput WRC-a, koje ima status „suda” u smislu članka 267. UFEU-a[25], osiguravanje djelotvorne zaštite prava koja proizlaze iz prava Unije.

82. Bliži uvid otkriva slabost tog argumenta: WRC uopće nije mogao uputiti zahtjev za prethodnu odluku o meritornom pitanju povređuje li zakonodavni instrument Direktivu 2000/78 jer nije nadležan razmatrati takve predmete. Nasuprot tomu, kao sud nadležan za razmatranje predmeta, High Court (Visoki sud) je mogao zatražiti donošenje prethodne odluke o usklađenosti mjere dobnog ograničenja.

83. Na raspravi se opsežno razmatrao prateći argument. Prema navodima, osobito WRC-a, ako bi Sud utvrdio da predmetno pravilo o nadležnosti nije protivno pravu Unije, djelotvornost prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a bila bi ugrožena. Predmetno pravilo moglo bi spriječiti WRC u punoj provedbi presude Suda kojom bi se utvrdilo da je odredba irskog zakonodavstva protivna Direktivi 2000/78.

84. U tom pogledu ističem da taj argument pretpostavlja da predmet spada pod nadležnost WRC-a. Međutim, nijedna stranka nije dala konkretne primjere situacije u kojoj su prisutna oba sljedeća elementa: s jedne strane, da predmet spada pod nadležnost WRC-a jer se ne odnosi na pritužbu koja zahtijeva neprimjenu nacionalnog prava te, s druge strane, utvrđenje Suda povodom WRC-ova zahtjeva za prethodnu odluku da odredba nacionalnog prava nije u skladu s Direktivom 2000/78.

85. Čini se da poteškoće koje su stranke imale pri pružanju primjera situacija u kojima bi predmetno pravilo o nadležnosti ugrozilo djelotvornost prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a ima prilično jednostavno objašnjenje: takva situacija može nastati samo ako se za WRC smatra da je nadležan ili ako on prekorači granice svoje nadležnosti i razmotri takvu pritužbu.

25 Equality Tribunal (Sud za jednakost) u predmetu koji spada u njegovu nadležnost uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Vidjeti presudu od 18. ožujka 2014., Z., C-363/12, EU:C:2014:159.

c) Međuzaključak

86. Mogu postojati valjani razlozi za to da se nadležnost u određenom pravnom području podijeli između različitih (sudskih) tijela.

87. Nadležnost za sporove koji proizlaze iz svakodnevnog života, kao što su potrošački ili radnopravni, sve se češće prenosi sa sudova na specijalizirana tijela s (ograničenim) ovlastima za brzo posredovanje i/ili odlučivanje u takvim sporovima [26]. Jednako je uobičajeno, kao što je to slučaj sa službenicima za odlučivanje u WRC-u, da osobe koje u takvim tijelima rješavaju sporove nisu nužno pravno kvalificirane. Moglo bi se tvrditi da su takva tijela primjerenija za jeftino, brzo i djelotvorno rješavanje sporova takve vrste od sudova.

88. Međutim, ta tijela nisu najprimjerenija za rješavanje svih sporova, osobito onih koji otvaraju važna načelna pitanja sa širim pravnim implikacijama.

89. Sud je više puta utvrdio da se, u nedostatku pravila Unije o tom pitanju, nadležni sudovi (ili, ovisno o slučaju, nadležna upravna tijela) i detaljna postupovna pravila o postupcima za zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije određuju u pravnom sustavu svake pojedine države članice [27]. Međutim, države članice moraju u svakom predmetu osigurati djelotvornu zaštitu tih prava [28]. Drugim riječima, nadležnost u određenom području prava Unije može se podijeliti između različitih tijela, pod uvjetom da su prava u pitanju prikladno zaštićena.

90. Takva tijela upravo u okviru svojih odnosnih područja nadležnosti moraju osigurati punu djelotvornost prava Unije tako da, ako je to potrebno, ne primijene nacionalno pravo protivno pravu Unije. Drugim riječima, tijelo ne može, pozivajući se na nadređenost prava Unije, jednostavno zanemariti nacionalna pravila koja ograničavaju njegovu materijalnu nadležnost u određenom pravnom području.

91. Stoga zaključujem da pravilo o nadležnosti poput onoga koje se razmatra u glavnom postupku – koje nadležnost u određenim predmetima raspodjeljuje, s obzirom na podnesenu pritužbu, između zakonom ustanovljenog tijela i redovnog suda – nije u suprotnosti s načelom nadređenosti prava Unije te da stoga spada u okvir postupovne autonomije država članica.

92. Ovaj predmet bio bi riješen kad bi se Sud strogo držao teksta prethodnog pitanja. To je zato što je sud koji je uputio zahtjev, kako iz tog pitanja jasno proizlazi, već donio zaključke u pogledu usklađenosti predmetnog pravila o nadležnosti sa zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti: naime, sâmo to pitanje temelji se na zaključku da predmetno pravilo o nadležnosti ne povređuje ta načela [29].

93. Naravno, točno je da će u konačnici biti na nacionalnom sudu da utvrdi je li sporno nacionalno postupovno pravilo u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti. Unatoč tomu, s obzirom na važnost koju su tim načelima stranke pridale i u svojim pisanim i u svojim usmenim očitovanjima, smatram potrebnim osvrnuti se na glavne argumente koje su stranke iznijele u pogledu zaključaka suda koji je uputio zahtjev, osobito u pogledu načela djelotvornosti.

26 Ti postupci spadaju pod širi krovni pojam „alternativno rješavanje sporova” ili „ARS”.

27 Vidjeti, primjerice, sudsku praksu navedenu u bilješci 24. i presude od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06 EU:C:2008:223, t. 44. i od 8. rujna 2009., Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, t. 88. i navedenu sudsku praksu.

28 Vidjeti, primjerice, presude od 9. srpnja 1985., Bozzetti, 179/84, EU:C:1985:306, t. 17.; od 18. siječnja 1996., SEIM, C-446/93, EU:C:1996:10, t. 32. i od 17. rujna 1997., Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, t. 40.

29 U prethodnom pitanju pomalo se dvosmisleno navodi da se „[sudska] zaštita” smatra usklađenom sa zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti. Unatoč tomu, taj je navod, s obzirom na presudu od 15. lipnja 2017., moguće shvatiti na način da je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je *postupak* pred High Courtom (Visoki sud) koji podnositelji pritužbe mogu pokrenuti ako njihov predmet nije u nadležnosti WRC-a u skladu s tim načelima.

2. Podjela nadležnosti između WRC-a i High Courta (Visoki sud): usklađenost s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti

94. U skladu s bogatom sudskom praksom Suda o tom pitanju, detaljna postupovna pravila o postupcima za zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije ne smiju biti nepovoljnija od onih koja uređuju slične nacionalne postupke (načelo ekvivalentnosti) te ne smiju praktički onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarenje prava koja proizlaze iz prava Unije (načelo djelotvornosti) [30].

a) Ekvivalentnost: potraga za prikladnim mjerilom za usporedbu

95. Sud koji je uputio zahtjev u svojoj je presudi od 15. lipnja 2017. utvrdio da predmetno pravilo o nadležnosti ispunjava zahtjeve načela ekvivalentnosti jer bi se, neovisno o tome je li odredba na temelju koje je postupak pokrenut nacionalna ili Unijina, primjenjivao isti režim. Drugim riječima, i u postupku koji se temelji isključivo na nacionalnom pravu primjenjivalo bi se predmetno pravilo o nadležnosti te nadležnost davala High Courtu (Visoki sud) [31].

96. Ne vidim ništa problematično u tom utvrđenju.

97. Konkretno, sudska praksa Suda zahtijeva da se nacionalno pravilo u pitanju mora primjenjivati bez razlike, to jest na jednak način neovisno o tome temelji li se pravno sredstvo na pravima koja pojedinac izvodi iz prava Unije ili pak na povredi nacionalnog prava, ako su predmet i osnova pravnog sredstva slični [32]. Drugim riječima, ocjena ekvivalentnosti provodi se u dva koraka. Kao prvo, mora se odabrati pravilno mjerilo za usporedbu. Kao drugo, mora se utvrditi tretira li se pravno sredstvo utemeljeno na pravu Unije nepovoljnije od usporedivog pravnog sredstva utemeljenog na nacionalnom pravu.

98. Prvi i treći intervenijent u tom su pogledu naveli da sud koji je uputio zahtjev nije odabrao najprikladnije mjerilo za usporedbu. Prema njihovu mišljenju, prikladnije mjerilo za usporedbu bila bi pritužba zbog diskriminacije koja se temelji na razlogu koji nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2000/78 ili koja ne zahtijeva neprimjenu nacionalnog prava.

99. U tom pogledu prije svega treba podsjetiti na to da je na nacionalnom sudu, koji izravno poznaje primjenjiva postupovna pravila, da ispita jesu li predmetna pravna sredstva slična kada je riječ o njihovu predmetu, osnovi i bitnim značajkama [33]. Stoga mi se čini da Sud može tek iznimno, kada se ocjena pokaže očito manjkavom, dovesti u pitanje utvrđenje suda koji je uputio zahtjev u pogledu načela ekvivalentnosti.

100. U ovom predmetu nema potrebe za tako drastičnom mjerom. Naprotiv, čini mi se da je sud koji je uputio zahtjev izabrao jedino razumno mjerilo za usporedbu.

101. Kako je to Sud više puta utvrdio, načelo ekvivalentnosti ne zahtijeva od država članica da svoja najpovoljnija pravila primijene na sva pravna sredstva koja se podnose u određenom pravnom području [34].

30 Vidjeti, među ostalim, sudsku praksu navedenu u bilješci 27.

31 Presuda od 15. lipnja 2017., t. 7.1.

32 Presuda od 27. lipnja 2013., Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 39. i navedena sudska praksa

33 Vidjeti, primjerice, presude od 29. listopada 2009., Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, t. 45. i navedenu sudsku praksu i od 12. veljače 2015., Baczó i Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, t. 44. i navedenu sudsku praksu.

34 Presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, t. 34. i navedena sudska praksa. U svakom slučaju, odgovor na pitanje što čini „nepovoljno" postupovno pravilo u konačnici ovisi o perspektivi. Vidjeti u tom pogledu presudu od 12. veljače 2015., Baczó i Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, t. 46. i 47., koja se odnosila na pitanje mogu li se, s jedne strane, određivanje hijerarhijski viših sudova kao nadležnih za određene vrste predmeta te, s druge strane, primjena različitih troškovnih režima u postupcima koje se uspoređuje smatrati „nepovoljnima".

102. Koliko se može shvatiti iz njihovih pisanih očitovanja, prvi i treći intervenijent navode da sve postupke za jednakost u radnopravnim pitanjima treba smatrati međusobno usporedivima, u biti zato što je postupak pred WRC-om jednostavniji te podnositelju pritužbe ne predstavlja nikakav financijski rizik.

103. Ako bi se prihvatio taj pristup, test ekvivalentnosti u praksi bi izgubio svaku stvarnu svrhu. To bi dovelo do usporedbe neusporedivog. Kako to ovaj predmet jasno ilustrira, nisu svi predmeti iz određenog pravnog područja usporedivi: pritužbe zbog diskriminacije u kontekstu radnopravnih pitanja po svojem se predmetu, osnovi i bitnim značajkama razlikuju ovisno o *izvoru* diskriminacije. Pravna zaštita pred WRC-om može se tražiti ako diskriminacija proizlazi iz *prakse* (obično poslodavčeve odluke) u kontekstu radnopravnih pitanja [35]. Nasuprot tomu, pravno sredstvo kojim se pobija valjanost zakonodavstva ili se zahtijeva njegova neprimjena u svojoj se biti tiče zakonitosti zakonodavnog instrumenta sa zakonskom snagom. Prema mojem mišljenju, to je ključna razlika te je ne treba zanemariti. Osim toga, razlike između postupovnih pravila koja vrijede za pravna sredstva podnesena pred WRC-om, s jedne strane, i High Courtom (Visoki sud), s druge, objašnjava upravo bitna razlika u vrstama pravnih sredstava za koja su ta tijela nadležna [36].

104. Drugim riječima, najprikladnije mjerilo za usporedbu, kako je to utvrdio sud koji je uputio zahtjev, mora biti postupak pred High Courtom (Visoki sud) pokrenut isključivo na temelju nacionalnog prava.

b) Djelotvornost: potreba za pokretanjem više postupaka kako bi se ostvarila prava koja proizlaze iz prava Unije

105. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u ocjeni djelotvornosti mora se uzeti u obzir uloga odredbe u cjelokupnom postupku, tijek postupka i njegove posebnosti pred različitim nacionalnim tijelima [37].

106. Sud koji je uputio zahtjev u svojoj je presudi od 15. lipnja 2017. razmatrao, među ostalim, ovlasti High Courta (Visoki sud) da prikuplja dokaze, troškovni režim, kontradiktornu narav postupka pred tim sudom i ovlast High Courta (Visoki sud) da osigura bilo koju pravnu zaštitu potrebnu za ostvarenje prava zajamčenih pravom Unije. Nakon analize tih obilježja postupka pred High Courtom (Visoki sud), sud koji je uputio zahtjev zaključio je da predmetno pravilo o nadležnosti ispunjava zahtjeve djelotvornosti [38].

107. Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije izričito ispitivao postupovne nepogodnosti koje mogu proizići iz potrebe za podjelom nadležnosti za pritužbu između dvaju tijela, što je Sud razmatrao u presudi Impact [39]. O toj se presudi opširno govorilo na raspravi. Stoga mi se čini korisnim istaknuti neke stvari o tom pitanju.

35 Koliko shvaćam, uobičajeni su primjeri takvih praksi odbijanje promicanja zaposlenika zbog jedne od zaštićenih osnova diskriminacije, diskriminirajuće odbijanje dodjele povišice zaposleniku ili odbijanje prilagodbe radnog mjesta i njegovih zadaća zaposleniku s invaliditetom.

36 Iz spisa predmeta vidljivo je da je postupak pred WRC-om inkvizitorne naravi, dok je postupak pred High Courtom (Visoki sud) kontradiktoran. Osim toga, njihovi se troškovni režimi razlikuju: troškove postupka pred High Courtom (Visoki sud) može snositi i podnositelj pritužbe, dok to u postupku pred WRC-om nije slučaj. To je zato što stranke u potonjem mogu biti pravno zastupane, ali službenik za odlučivanje nema ovlast donijeti odluku o troškovima. Osim toga, službenici za odlučivanje imaju tek ograničene ovlasti prisiljavanja svjedoka da sudjeluju u postupku te se dokumenti i dokazi ne daju pod prisegom. Štoviše, budući da zakon WRC-u daje tek ograničene ovlasti odlučivanja, službenik za odlučivanje ne može uključiti stranku koja nije navedena u postupku.

37 Vidjeti, među ostalim, presude od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, t. 14.; od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 54. i od 8. rujna 2011., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 92. i navedenu sudsku praksu.

38 Presuda od 15. lipnja 2017., t. 7.2. do 7.16.

39 Presuda od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 51.

108. Predmet Impact odnosio se na postupovno pravilo koje je pojedince prisiljavalo na to da pokrenu više postupaka kako bi ostvarili prava zajamčena Direktivom 1999/70[40]. Konkretnije, irskim je pravom bilo predviđeno da se postupci u pogledu rada na određeno vrijeme utemeljeni na zakonodavstvu kojim je ta direktiva prenesena mogu pokrenuti pred Rights Commissionerom (Sud za zaštitu prava; specijalizirani sud), dok su se postupci utemeljeni izravno na Direktivi (to jest postupci pokrenuti nakon isteka roka za prijenos direktive, ali prije nego što je Irska ispunila svoje obveze) morali pokrenuti pred High Courtom (Visoki sud).

109. Sud je u svojoj presudi odmah utvrdio da postupak utemeljen na povredi mjere za prenošenje direktive i postupak utemeljen izravno na direktivi imaju istu svrhu[41]. Unatoč formalnim razlikama među njima u smislu njihove pravne osnove, obama postupcima nastojala se, drugim riječima, ostvariti zaštita istih prava koja proizlaze iz prava Unije[42].

110. Sud je potom zaključio da bi, u okolnostima u kojima je irski zakonodavac odlučio nadležnost (iako izbornu) za postupke utemeljene na zakonodavstvu kojim je prenesena Direktiva 1999/70 dodijeliti specijaliziranom sudu, bilo protivno načelu djelotvornosti ako bi se zahtijevalo da osobe koje pokreću postupak pred redovnim sudom istodobno pokrenu zaseban postupak radi ostvarenja prava koja im ta direktiva izravno dodjeljuje. To je posebno vrijedilo ako bi nacionalni sud utvrdio da takva obveza može uključene pojedince staviti u postupovno nepovoljan položaj, među ostalim, u smislu troškova, trajanja postupka i pravila o zastupanju, zbog čega bi im bilo pretjerano teško ostvariti prava koja proizlaze iz relevantne direktive[43].

111. Presuda Suda u biti potvrđuje i nadograđuje ustaljenu sudsku praksu o primjeni načela djelotvornosti. Sudu je zasmetao postupovno nepovoljan položaj uzrokovan obvezom pokretanja različitih postupaka u situaciji u kojoj je zakonodavac nadležnost za postupke utemeljene na nacionalnom zakonodavstvu kojim je prenesena direktiva dodijelio specijaliziranom sudu, ali u kojoj to tijelo nije bilo nadležno i za postupke utemeljene na direktivi.

112. Zaključak Suda važno je tumačiti u pravilnom kontekstu. Zaključak u pogledu postupovno nepovoljnog položaja donesen je u posebnom kontekstu obveze pokretanja više postupaka radi ostvarenja, u bitnome, istih prava koja proizlaze iz prava Unije (ali u odnosu na različita razdoblja). Imajući na umu taj specifičan aspekt presude Impact, smatram da bi bilo pogrešno presudu Suda u pogledu načela djelotvornosti tumačiti na način da općenito dovodi u pitanje svako pravilo o nadležnosti u određenom pravnom području koje nadležnost raspodjeljuje između različitih tijela koja se vode postupovnim pravilima koja nisu jednako povoljna za sve pokretače postupaka.

113. Naime, ne treba zaboraviti da sudska praksa Suda zahtijeva da nacionalna postupovna pravila ne smiju *pretjerano* otežati ostvarivanje prava zajamčenih pravom Unije. Ona *ne* zahtijeva to da se svi predmeti u određenom pravnom području jednako tretiraju, pred jednim sudom ili tijelom, u skladu s postupovnim pravilima koja su najpovoljnija za osobu koja pokreće postupak[44].

114. Irski zakonodavac, za razliku od situacije u predmetu Impact, WRC-u nije dao (izbornu) nadležnost razmatranja predmeta koji su obično u nadležnosti High Courta (Visoki sud). Umjesto toga, nadležnost između WRC-a i High Courta (Visoki sud) jasno je podijeljena.

40 Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.)

41 Presuda od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 50.

42 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Impact, C-268/06, EU:C:2008:2, t. 58.

43 Presuda od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 51.

44 Vidjeti u tom pogledu presudu od 12. veljače 2015., Baczó i Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, t. 51. i 52. i navedenu sudsku praksu.

115. Iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku jasno je vidljivo da se predmet pred sudom koji je uputio taj zahtjev odnosi na pritužbu u pogledu diskriminacije svojstvene mjeri dobnog ograničenja, koja je dio sekundarnog zakonodavstva. U postupku pred tim sudom ne radi se o pritužbi u pogledu diskriminacije koja spada u nadležnost WRC-a. Smatram da u takvom slučaju nema razloga kritizirati podjelu nadležnosti između WRC-a i High Courta (Visoki sud): pritužbu je moguće podnijeti jedino High Courtu (Visoki sud). Čini mi se da podjela nadležnosti zapravo osigurava djelotvorno rješavanje predmeta koji zahtijevaju neprimjenu nacionalnog prava, s obzirom na to da se pritužba u takvim slučajevima ne mora prvo podnijeti WRC-u.

116. Nepostojanje alternativne mogućnosti ostvarenja pravne zaštite za podnositelje pritužbi koji smatraju da im je zakonodavnim instrumentom učinjena nepravda nedvojbeno objašnjava zašto sud koji je uputio zahtjev nije pravilo o nadležnosti razmatrao s obzirom na presudu Suda u predmetu Impact.

117. Unatoč tomu, nije nemoguće zamisliti situaciju u kojoj podnositelj pritužbe pokrene postupak navodeći da je bio izložen diskriminaciji (protivnoj Direktivi 2000/78) ne samo na temelju zakonodavne mjere *nego i* na temelju poslodavčeve prakse. Ako u takvoj situaciji WRC zadržava nadležnost razmatranja nekog dijela takve pritužbe, smatram da se zaključak Suda iz presude Impact u potpunosti primjenjuje. Ako pak nadležnost Suda nadvisuje nadležnost WRC-a, što znači da potonji *uopće* nije nadležan (te da je High Court (Visoki sud) isključivo nadležan za razmatranje cijele pritužbe), zaključak Suda ne čini se relevantnim.

118. Međutim, provedba te ocjene nije na Sudu: sud koji je uputio zahtjev jest taj koji u takvom kontekstu treba odrediti pravilno tumačenje relevantnih nacionalnih pravila o podjeli nadležnosti između WRC-a i High Courta (Visoki sud).

119. Na temelju toga zaključujem da se pravilo o nadležnosti poput onoga koje se razmatra u glavnom postupku, a koje nadležnost za određene predmete raspodjeljuje između zakonom ustanovljenog tijela i redovnog suda (ustanovljenog Ustavom) s obzirom na narav podnesene pritužbe, ne protivi pravu Unije, pod uvjetom da ne postoji usporedna nadležnost za tu pritužbu.

IV. Zaključak

120. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanje koje mu je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska):

Pravilo o nadležnosti poput onoga koje se razmatra u glavnom postupku, a koje nadležnost za određene predmete raspodjeljuje između zakonom ustanovljenog tijela i redovnog suda s obzirom na narav podnesene pritužbe, ne protivi se pravu Unije, pod uvjetom da ne postoji usporedna nadležnost za tu pritužbu.