Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

3. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Uredba (EU) br. 1215/2012 – Utvrđivanje međunarodne nadležnosti sudova države članice – Članak 5. stavak 1. – Zaposlenik državljanin jedne države članice – Ugovor sklopljen s konzularnim predstavništvom te države članice u drugoj državi članici – Zaposlenikove dužnosti – Nepostojanje javnih ovlasti”

U predmetu C-280/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sofijski Rajonen sad (Općinski sud u Sofiji, Bugarska), odlukom od 27. svibnja 2020., koju je Sud zaprimio 25. lipnja 2020., u postupku

ZN

protiv

Generalno konsulstvo na Republika Bulgaria v grad Valensia, Kralstvo Ispania,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Wahl, predsjednik vijeća, F. Biltgen i J. Passer (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za bugarsku vladu, M. Georgieva i L. Zaharieva, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i I. Gavrilova, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, M. Heller i G. Koleva, u svojstvu agenata,

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

* Jezik postupka: bugarski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2012., L 351, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289.), u vezi s uvodnom izjavom 3. te uredbe.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe ZN i Generalnog konsulstva na Republika Bulgaria v grad Valensia, Kralstvo Ispania (Generalni konzulat Bugarske u Valenciji (Španjolska), u daljnjem tekstu: Generalni konzulat), u vezi sa zahtjevom za isplatu novčane naknade za neiskorišteni godišnji odmor.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 3. do 5. i. 15. Uredbe br. 1215/2012 određuju:

„(3) [Europska] unija si je postavila za cilj održavanje i razvoj područja slobode, sigurnosti i pravde, između ostalog, olakšavanjem pristupa pravosuđu, posebno načelom uzajamnog priznavanja sudskih i izvansudskih odluka u građanskim stvarima. S ciljem postupne uspostave tog područja, Unija usvaja mjere u vezi pravosudne suradnje u građanskim stvarima koje imaju prekogranične učinke, posebno ako je potrebno za valjano funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

(4) Određene razlike između nacionalnih pravila koja reguliraju nadležnost i priznavanje presuda, onemogućavaju nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Odredbe o jedinstvenim pravilima o sukobu nadležnosti u građanskim i trgovačkim stvarima, te osiguravanju brzog i jednostavnog priznavanja i izvršenja sudskih odluka donesenih u državi članici neophodne su.

(5) Takve odredbe spadaju u područje pravosudne suradnje u građanskim stvarima u smislu članka 81. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

[…]

(15) Pravila o nadležnosti trebala bi biti što je moguće više predvidiva i zasnovana na načelu da se nadležnost općenito temelji na domicilu tuženika. Nadležnost bi uvijek trebala postojati na temelju toga, osim u nekim točno određenim slučajevima u kojima glavni predmet spora ili autonomija stranaka jamče drukčije povezane čimbenike. Samostalno se mora utvrditi domicil pravne osobe, kako bi se zajednička pravila učinila transparentnijima i izbjegli sukobi nadležnosti.”

4 Članak 1. stavak 1. navedene uredbe propisuje:

„1. Ova se Uredba primjenjuje u građanskim i trgovačkim stvarima, bez obzira na vrstu suda. Ne proteže se posebno na financijske, carinske ili upravne predmete ili na odgovornost države za radnje i propuste u izvršavanju javnih ovlasti (*acta iure imperii*).

[…]”

5 Članak 5. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Osobe koje imaju domicil u državi članici mogu biti tužene pred sudovima druge države članice samo na temelju pravila iz odjeljaka 2. do 7. ovog poglavlja.”

6 Članak 7. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Osoba s domicilom u državi članici može biti tužena u drugoj državi članici:

1. (a) u stvarima povezanim s ugovorom, pred sudom mjesta izvršenja konkretne obveze;
   (b) za potrebe ove odredbe, te ako nije drukčije dogovoreno, mjesto izvršenja konkretne obveze je:

   – u slučaju prodaje robe, mjesto u državi članici u kojoj je roba dostavljena ili trebala biti dostavljena sukladno ugovoru,

   – u slučaju pružanja usluga, mjesto u državi članici u kojoj su usluge pružene ili trebale biti pružene sukladno ugovoru;
   (c) ako se ne primjenjuje točka (b), primjenjuje se točka (a)”

7 Odjeljak 5. navedene uredbe uređuje nadležnost u području pojedinačnih ugovora u radu. Tako, u skladu s člankom 20. te uredbe, sadržanim u tom odjeljku:

„1. U stvarima koje se odnose na pojedinačne ugovore o radu, nadležnost se određuje ovim Odjeljkom, ne dovodeći u pitanje članak 6., točku 5. članka 7., te u slučaju postupka protiv poslodavca, točku 1. članak 8.

2. Kada zaposlenik sklapa pojedinačni ugovor o radu s poslodavcem koji nema domicil u državi članici ali ima podružnicu, predstavništvo ili drugu poslovnu jedinicu u jednoj od država članica, u sporovima koji proizlaze iz poslovanja te podružnice, predstavništva ili poslovne jedinice, smatra se da poslodavac ima domicil u toj državi članici.”

8 Na temelju članka 21. te uredbe, također sadržanog u tom odjeljku:

„1. Poslodavac s domicilom u državi članici može biti tužen:

(a) pred sudom države članice u kojoj ima domicil; ili

(b) u drugoj državi članici;
   i. pred sudom mjesta u kojem ili iz kojeg zaposlenik redovno obavlja svoj rad ili pred sudom zadnjeg mjesta u kojem je tako radio; ili

ii. ako zaposlenik redovno ne obavlja ili nije obavljao svoj rad u jednoj te istoj zemlji, pred sudom mjesta u kojima se nalazi ili se nalazila poslovna jedinica koja ga je zaposlila.

2. Poslodavac koji nema domicil u državi članici može biti tužen pred sudom države članice u skladu s točkom (b) stavka 1.”

Bugarsko pravo

Zakon o radu

9 Članak 362, Kodeksa na truda (Zakon o radu) određuje:

„[…] Za radne sporove između zaposlenika koji su bugarski državljani i koji rade u inozemstvu te bugarskih poslodavaca u inozemstvu nadležni su sudovi u Sofiji, a ako je tužen zaposlenik, [za te je sporove nadležan sud] prema mjestu njegova boravišta u tuzemstvu.”

Zakon o diplomatskoj službi

10 Članak 21. Zakona za diplomatičeskata služba (Zakon o diplomatskoj službi) navodi:

„(1) […] Predstavništva Republike Bugarske u inozemstvu teritorijalne su strukturne jedinice Ministerstva na vanšnite raboti (Ministarstvo vanjskih poslova) koje obavljaju diplomatske i/ili konzularne aktivnosti u drugoj državi ili u međunarodnim vladinim organizacijama.

(2) Predstavništva u inozemstvu su:

1. veleposlanstva;

2. stalna predstavništva i stalne delegacije u međunarodnim vladinim organizacijama;

3. generalni konzulati, konzulati, vicekonzulati i konzularne agencije;

4. diplomatski uredi i uredi za vezu;

5. specijalne misije u smislu Konvencije o specijalnim misijama koju je 8. prosinca 1969. […] donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda.

(3) Otvaranje, određivanje vrste i zatvaranje predstavništava u inozemstvu provodi Vijeće ministara na prijedlog ministra vanjskih poslova.”

11 Članak 22. Zakona o diplomatskoj službi predviđa:

„(1) Predstavništvo u inozemstvu sastoji se od šefa misije, diplomatskog osoblja, administrativnog i tehničkog osoblja te poslužnog osoblja u smislu Bečke konvencije o diplomatskim odnosima sklopljene 18. travnja 1961. u Beču […], Bečke konvencije o konzularnim odnosima sklopljene 24. travnja 1963. u Beču […] i Konvencije o specijalnim misijama.

(2) U skladu s njihovom vrstom, njihovim funkcijama i sastavom, u predstavništvu u inozemstvu mogu se osnovati uredi.

[…]”

12 Članak 80. tog zakona glasi kako slijedi:

„Šef diplomatske misije u inozemstvu može, uz pisano odobrenje Ministarstva vanjskih poslova, izdano na temelju obrazloženog izvješća, sklopiti ugovor o radu s lokalnim stanovnikom.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

13 Osoba ZN bugarski je državljanin s prebivalištem u Sofiji, kojem je odobren boravak u Španjolskoj gdje, u svojstvu pružatelja usluga, pruža usluge povezane s djelatnošću Generalnog konzulata.

14 Osoba ZN 30. travnja 2019. u Bugarskoj je podnijela tužbu protiv Generalnog konzulata kojom je, s jedne strane, zahtijevala utvrđenje njezina radnog odnosa i, s druge strane, isplatu novčane naknade za neiskorišteni plaćeni godišnji odmor, odnosno za sto dvadeset dana neiskorištenih godišnjih odmora koji iznose trideset dana po godini, za razdoblje od 2. siječnja 2013. do 29. lipnja 2017.

15 Osoba ZN tvrdi da je u navedenom razdoblju, na temelju šest uzastopnih ugovora sklopljenih s Generalnim konzulatom, pružala usluge u vezi sa zaprimanjem dokumenata u spise predmeta konzulata koje su pokrenuli bugarski državljani i u vezi s upravljanjem tim spisima.

16 Osoba ZN tvrdi da, u skladu sa Zakonom o diplomatskoj službi, predstavništva Republike Bugarske mogu zapošljavati osobe samo na temelju ugovora o radu kojima se formalizira odnos između poslodavca i zaposlenika. U tom pogledu, pojašnjava da sklopljeni ugovori udovoljavaju zahtjevima bugarskog prava u vezi sa sadržajem ugovora o radu.

17 Generalni konzulat, s druge strane, osporava nadležnost bugarskih sudova za odlučivanje u glavnom postupku, pozivajući se na nadležnost španjolskih sudova kao sudova mjesta rada osobe ZN.

18 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o postojanju prekograničnog učinka s obzirom na to da se glavni postupak odnosi na bugarskog zaposlenika i bugarskog poslodavca te na okolnost da je njihov pravni odnos u uskoj vezi s Republikom Bugarskom.

19 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da bugarsko pravo izričito propisuje da su, u slučaju ugovora o radu sklopljenih između bugarskog poslodavca sa sjedištem u inozemstvu i bugarskog državljanina koji radi u inozemstvu, eventualni sporovi u isključivoj nadležnosti bugarskih sudova. S obzirom na to da je Generalni konzulat područna jedinica bugarskog tijela sa sjedištem u drugoj državi članici i da je njegova djelatnost načelno povezana s pružanjem usluga bugarskim državljanima, Uredba br. 1215/2012 stoga se ne bi se primjenjivala na sporove između državljana jedne države članice s konzularnim predstavništvima te iste države članice osnovanima u drugoj državi članici.

20 U tim je okolnostima Sofijski Rajonen sad (Općinski sud u Sofiji, Bugarska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 5. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1215/2012 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 3. tumačiti na način da je navedena uredba primjenjiva prilikom određivanja međunarodne nadležnosti sudova države članice za spor između zaposlenika iz te države članice i konzularne službe te iste države na državnom području druge države članice? Ili te odredbe treba tumačiti na način da na takav spor treba primijeniti nacionalne odredbe o nadležnosti države članice čije državljanstvo, odnosno državnu pripadnost imaju obje stranke?”

O prethodnom pitanju

21 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1215/2012 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 3. tumačiti na način da se ona primjenjuje radi utvrđenja međunarodne nadležnosti sudova jedne države članice za suđenje u sporu između zaposlenika iz jedne države članice i konzularnog tijela te države članice na teritoriju druge države članice.

22 Odgovor na prethodno pitanje, koji se odnosi na članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1215/2012 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 3., traži utvrđenje primjenjivosti Uredbe br. 1215/2012 na situaciju koja je dovela do glavnog postupka.

23 U tom pogledu valja, kao prvo, ispitati ulazi li glavni postupak u područje primjene Uredbe br. 1215/2012 kao „građanska i trgovačka stvar” u smislu njezina članka 1. stavka 1..

24 S obzirom na to da Uredba br. 1215/2012 zamjenjuje Uredbu Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2001., L 12, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 30.), tumačenje Suda koje se odnosi na odredbe potonjeg propisa vrijede i za Uredbu br. 1215/2012 kada se odredbe tih dvaju pravnih instrumenata mogu kvalificirati kao „istovjetne” (presuda od 16. studenoga 2016, Schmidt, C-417/15, EU:C:2016:881, t. 26. i navedena sudska praksa).

25 U tom pogledu, valja istaknuti da se Uredba br. 44/2001, na temelju svojeg članka 1. stavka 1. prve rečenice, primjenjuje na građanske i trgovačke stvari. Tumačenje pojma „građanska i trgovačka stvar” dovela je do isključenja određenih sudskih odluka iz područja primjene navedene uredbe zbog elemenata koji obilježavaju prirodu pravnih odnosa između stranaka u sporu ili njegov predmet (vidjeti, među ostalim, presudu od 28. travnja 2009., Apostolides, C-420/07, EU:C:2009:271, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

26 Sud je tako smatrao da, iako određeni sporovi između tijela javne vlasti i privatne osobe mogu biti obuhvaćeni područjem primjene Uredbe br. 1215/2012, drukčije je kada tijelo javne vlasti postupa u okviru izvršavanja javnih ovlasti. Naime, izvršavanje javnih ovlasti jedne od stranaka u sporu zbog toga što ona izvršava ovlasti koje odstupaju od redovnih pravila koja se primjenjuju na odnose među pojedincima, izuzima takav spor iz područja građanske i trgovačke stvari u smislu članka 1. stavka 1. Uredbe br. 1215/2012 (vidjeti presudu od 28. veljače 2019., Gradbeništvo Korana, C-579/17, EU:C:2019:162, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

27 Kada je riječ o sporu između veleposlanstva treće zemlje u državi članici i njezinih zaposlenika, Sud je presudio da se funkcije veleposlanstva, kako to proizlazi iz članka 3. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, sklopljene u Beču 18. travnja 1961., u biti sastoje od predstavljanja države pošiljateljice, zaštite njezinih interesa, kao i promicanja odnosa s državom primateljicom. U izvršavanju tih funkcija veleposlanstvo, kao i svako drugo javno tijelo, može djelovati *iure gestionis* i postati nositelj građanskih prava i obveza, posebice slijedom sklapanja privatnopravnih ugovora. Tome je tako kada ono sklapa ugovore o radu s osobama koje ne obavljaju funkcije koje spadaju u izvršavanje javnih ovlasti (presuda od 19. srpnja 2012., Mahamdia, C-154/11, EU:C:2012:491, t 49.).

28 To je *a fortior*i tako i kada je riječ o sporu između generalnog konzulata i osobe koja pruža osobne usluge povezane sa zaprimanjem dokumenata u spise predmeta konzulata koje su pokrenuli bugarski državljani, kao i upravljanjem tim spisima, a koje ne spadaju u izvršavanje javnih ovlasti i koje ne mogu utjecati na interese Republike Bugarske u području sigurnosti (vidjeti, u tom smislu, presudua od 19. srpnja 2012, Mahamdia, C-154/11, EU:C:2012:491, t. 56.).

29 Prema tome, spor koji proizlazi iz ugovora poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku može biti obuhvaćen područjem primjene Uredbe br. 1215/2012 kao građanska i trgovačka stvar. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li to tako u pogledu svih činjenica glavnog postupka.

30 Što se, kao drugo, tiče međunarodnog elementa čije je postojanje uvjet primjenjivosti navedenog propisa, valja istaknuti da Uredba br. 1215/2012, iako u uvodnim izjavama 3. i 26. upotrebljava pojam „prekogranični sporovi”, ne sadržava u tom pogledu nikakvu definiciju.

31 Međutim, članak 3. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog (SL 2006., L 399, str. 1.), (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 94.) definira istoznačan pojam „prekogranični slučaj” kao slučaj u kojem barem jedna stranka ima domicil ili uobičajeno boravište u državi članici koja nije država članica u kojoj se nalazi sud pred kojim je pokrenut postupak (presuda od 7. svibnja 2020., Parking i Interplastics, C-267/19 i C-323/19, EU:C:2020:351, t. 33.).

32 Budući da obje uredbe ulaze u područje pravosudne suradnje u građanskim stvarima s prekograničnim učinkom, potrebno je uskladiti tumačenje istoznačnih pojmova kojima se zakonodavac Unije u njima koristio (presuda od 7. svibnja 2020., Parking i Interplastics, C-267/19 i C-323/19, EU:C:2020:351, t. 35.).

33 Na temelju navedenog članka 3. stavka 1. Sud je presudio da je, s obzirom na to da tuženik u postupku izdavanja platnog naloga ima sjedište u državi članici koja nije država članica nadležnog suda, spor prekogranične prirode i da stoga ulazi u područje primjene Uredbe br. 1896/2006 (presuda od 7. svibnja 2020., Parking i Interplastics, C-267/19 i C-323/19, EU:C:2020:351, t. 34. i navedena sudska praksa).

34 U tom pogledu valja istaknuti da, kada je riječ o ugovorima o radu koje je sklopilo veleposlanstvo u ime države, tada je ono „poslovna jedinica” u smislu članka 18. stavka 2. Uredbe br. 44/2001 ako su dužnosti zaposlenika s kojima je sklopila te ugovore povezane s upravljačkim aktivnostima veleposlanstva u državi primateljici (presuda od 19. srpnja 2012., Mahamdia, C-154/11, EU:C:2012:491, t. 52.).

35 Taj se zaključak osobito nameće kada ugovor o radu nije sklopilo veleposlanstvo, nego generalni konzulat, ako su ispunjeni uvjeti iz točke 48. presude od 19. srpnja 2012., Mahamdia, (C-154/11, EU:C:2012:491).

36 Analogno tomu, valja smatrati da Generalni konzulat čini „poslovnu jedinicu" za potrebe Uredbe br. 1215/2012, jer udovoljava kriterijima iz sudske prakse Suda. Točnije, Generalni se konzulat, kao teritorijalna strukturna jedinica ministarstva vanjskih poslova, trajno prema vanjskom svijetu prikazuje kao produžetak tog ministarstva. Generalni konzulat zastupa ministarstvo u državi primateljici: njime upravlja generalni konzul te ono može samostalno preuzimati građanska prava i obveze. Iz toga slijedi da se konzulat može promatrati kao središte operacija, u skladu s razmatranjima iz točaka 49. i 50. presude od 19. srpnja 2012., Mahamdia (C-154/11, EU:C:2012:491).

37 Iz toga proizlazi da, kada konzulat čini „poslovnu jedinicu" jedne države članice u drugoj, tada za jednu od stranaka u sporu treba smatrati da ima svoj domicil ili uobičajeno boravište u drugoj državi članici, različitoj od države u kojoj se nalazi sud pred kojim je pokrenut spor.

38 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da su ugovori o pružanju usluga iz glavnog postupka sklopljeni u Španjolskoj te su u toj istoj državi članici izvršene obveze iz tog ugovora.

39 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da glavni postupak ima prekogranični učinak.

40 Budući da je prethodno pitanje ograničeno na primjenu Uredbe br. 1215/2012, te se ne odnosi na utvrđenje nadležnosti bugarskih ili španjolskih sudova u ovom predmetu, na sudu koji je uputio zahtjev je da donese zaključak u pogledu primjene članka 362. bugarskog Zakona o radu.

41 U tim okolnostima, na postavljeno pitanje valja odgovoriti na način da članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1215/2012 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 3. treba tumačiti na način da se ona primjenjuje radi utvrđenja međunarodne nadležnosti sudova jedne države članice za suđenje u sporu između zaposlenika iz države članice koji ne obavlja dužnosti koje spadaju u javne ovlasti i konzularnog tijela te države članice na državnom području druge države članice.

Troškovi

42 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 (osmo vijeće) odlučuje:

Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 3., treba tumačiti na način da se ona primjenjuje radi utvrđenja međunarodne nadležnosti sudova jedne države članice za suđenje u sporu između zaposlenika iz države članice koji ne obavlja dužnosti koje spadaju u javne ovlasti i konzularnog tijela te države članice na državnom području druge države članice.

Potpisi