

Pregled aktualnih odluka Suda Europske unije za prvu polovicu 2019.

Pripremio: AIRE Centar

Sudska praksa Suda Europske unije^[24] (SEU) dostupna je putem zvanične stranice koja omogućava pretraživanje predmeta pred sva tri suda od 1997. godine nadalje.^[25] Sažetci novih presuda Europskog suda objavljuju se u Službenom listu EU (serija C), kao i na stranici samog Suda u rubrici Press Releases.

U nastavku slijedi pregled pet odabranih odluka koje je Sud donio tijekom prve polovice 2019. godine.^[26] Sve presude su dostupne na hrvatskom jeziku na službenoj stranici SEU-a.^[27]

Sud Europske unije je 30. siječnja 2019. godine donio presudu u predmetu **C-220/17** *Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG/Land Berlin*, kojom je ustanovio da je zabrana aromatiziranih cigareta i duhana za samostalno motanje u fazama valjana, jer takva zabrana nije protivna ni načelima pravne sigurnosti, jednakog postupanja i proporcionalnosti ni načelu slobodnog kretanja robe.

Njemački poduzetnik Planta Tabak proizvodi i stavlja na tržište duhanske proizvode, među kojima se ističe aromatizirani duhan za samostalno motanje. Od Verwaltungsgerichta Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) zahtijeva da utvrdi da određene njemačke odredbe o zabrani aroma, šokantnim fotografijama i zabrani reklamiranja aroma nisu primjenjive na njegove proizvode. Tim je odredbama prenesena Direktiva o duhanskim proizvodima iz 2014.^[28], čiju valjanost Planta Tabak osporava. S obzirom na dvojbe u pogledu valjanosti i tumačenja relevantnih odredaba Direktive, Verwaltungsgericht Berlin je uputio SEU-u niz pitanja.

SEU je utvrdio da je valjana zabrana stavljanja aromatiziranih cigareta i duhana za samostalno motanje na tržište od 20. svibnja 2016. ako je njihov obujam prodaje na području cijelog EU-a manji od 3% u proizvodnim kategorijama cigareta i duhana za samostalno motanje ili pak, u suprotnom slučaju, od 20. svibnja 2020. To što se u Direktivi ne određuje detaljno kojim proizvodima obujam prodaje iznosi 3% ili više i to što nije propisan konkretan postupak kako bi se to utvrdilo ne znači da je ona protivna načelu pravne sigurnosti. Postupak koji valja primijeniti kako bi se utvrdilo doseže li pojedini duhanski proizvod prag od 3% mora se odrediti u skladu s unutarnjim pravom dotične države.

[24] Sud EU (*Court of Justice of the European Union*) obuhvaća: Sud (*Court of Justice*) – često se naziva i Europski sud (*European Court of Justice* – ECJ); Opći sud (*General Court*) – raniji naziv: Sud prvog stupnja (*Court of First Instance* – CFI), osnovan 1988. godine; Sud za službenike EU (*Civil Service Tribunal* – CCT), osnovan 2004. godine. Pojam „sudska praksa“ odnosi se na sve odluke.

[25] Tekstovi starijih presuda dostupni su jedino putem popisa prema broju predmeta (*Numerical Access*) na http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/.

[26] Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da u okviru postupka koji se pred njima vodi upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

[27] Za ovaj pregled su korišteni službeni prijevodi i saopćenja za javnost sa službene stranice SEU-a https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/en/.

[28] Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1 i ispravak SL 2015., L 150, str. 24).

ve članice. Razlikovanje duhanskih proizvoda prema obujmu prodaje objektivno je opravdano i nije protivno načelu jednakog postupanja. Naime, Unijin zakonodavac smio je odabrati pristup u fazama i ostaviti potrošačima proizvoda s velikim obujmom prodaje dovoljno vremena za prelazak na druge proizvode. Zabrana stavljanja na tržište aromatiziranih duhanskih proizvoda također ne prekoračuje očito ono što je nužno za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi, osobito mladih, i zato nije protivna načelu proporcionalnosti. Naime, nije sporno da su određene arome osobito privlačne mladima i da olakšavaju započinjanje konzumacije duhana^[29]. Osim toga, iako predmetna zabrana čini prepreku slobodi kretanja robe, valja utvrditi da je takvo ograničenje opravdano odvagivanjem njegovih ekonomskih posljedica i obveze osiguranja visoke razine zaštite zdravlja ljudi. Što se tiče rokova za prenošenje Direktive u nacionalno pravo, SEU je pobliže utvrdio da države članice ne smiju propisati dodatne rokove za prenošenje, uz one koji su predviđeni u Direktivi.

S tim u vezi, SEU smatra da je s gledišta načela proporcionalnosti dovoljno razdoblje od dvije godine koje su države članice imale na raspolaganju kako bi donijele zakone i druge propise radi prenošenja Direktive i kako bi se jamčilo da obuhvaćeni gospodarski subjekti imaju potrebno vrijeme za prilagodbu zahtjevima iz te Direktive. Što se tiče zabrane upotrebljavanja podataka koji upućuju na okus, miris, aromu ili druge aditive, Sud naglašava da Direktiva od država članica zahtijeva da zabrane njihovu uporabu čak i ako ti podaci nisu promotivni, a uporaba predmetnih sastojaka i dalje je dopuštena. Naime, Unijin zakonodavac nije namjeravao razlikovati promotivne od nepromotivnih podataka. Što se tiče zabrane upotrebljavanja žigova koji upućuju na aromu na jediničnim pakiranjima, na vanjskom pakiranju i na samom duhanskom proizvodu, SEU je utvrdio da se to ograničenje ne može izjednačiti s oduzimanjem prava vlasništva, nego je riječ samo o njegovu ograničavanju. Naime, Direktiva nositeljima takvih žigova ostavlja slobodu da se njima koriste na bilo koji drugi način, poput primjerice u prodaji na veliko. Osim toga, budući da aromatizirani duhanski proizvodi olakšavaju započinjanje konzumacije duhana i utječu na obrasce potrošnje, ta zabrana može smanjiti njihovu privlačnost i odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija tako što doprinosi jamčenju visoke razine zaštite javnog zdravlja.

Sud Europske unije je 14. veljače 2019. presudom u predmetu **C-630/17 Anica Milivojević/Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen** utvrdio da nacionalni zakon ne može retroaktivnim, općim i automatskim pravilom propisati ništetnost ugovora o kreditu sklopljenih sa stranim vjerovnicima koji nisu imali odobrenje za pružanje usluga kreditiranja u toj državi članici.

Hrvatska državljanka Anica Milivojević sklopila je 2007. s društvom Raiffeisenbank, sa sjedištem u Austriji, ugovor o jednokratnom kreditu na iznos od 47.000 eura radi izvođenja radova obnove u svojem domu, konkretnije, kako bi u njemu uredila apartmane za iznajmljivanje. Zajam je ugovoren uz pomoć posrednika s boravištem u Hrvatskoj, a sadržavao je ugovornu odredbu o alternativnoj prorogaciji nadležnosti u korist austrijskih ili hrvatskih sudova. Radi osiguranja povrata zajma A. Milivojević potpisala je i založnu izjavu sastavljenu radi osnivanja hipoteke na temelju tog ugovora, koja je zatim upisana u hrvatske zemljišne knjige.

Anica Milivojević podnijela je 2015. tužbu pred Općinskim sudom u Rijeci, Hrvatska, protiv društva Raiffeisenbank radi utvrđenja ništetnosti ugovora o kreditu i založne izjave te radi brisanja hipoteke iz zemljišnih knjiga. Društvo Raiffeisenbank tvrdi da je taj ugovor sklopljen u Austriji, a A. Milivojević navodi da je on sklopljen u Hrvatskoj. Dana 14. srpnja 2017. stupio je na snagu nacionalni zakon kojim se propisuje retroaktivna ništetnost ugovora o kreditu sklopljenih u Hrvatskoj sa

[29] Vidjeti presudu Suda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14; vidjeti također PM br. 48/16).

stranim vjerovnicima koji ne raspolažu propisanim odobrenjima ili suglasnostima hrvatskih tijela, a koji bi mogao biti primjenjiv na glavni postupak. Općinski sud u Rijeci smatra, s jedne strane, da bi predmetni ugovor mogao biti proglašen ništetnim ako se utvrdi da je sklopljen u Hrvatskoj i, s druge strane, da se tim propisom može povrijediti sloboda pružanja financijskih usluga društva Raiffeisenbank. On je u biti pitao SEU je li to protivno slobodnom pružanju usluga na unutarnjem tržištu Unije te postavlja pitanja o različitim aspektima u vezi s njegovom međunarodnom nadležnošću za odlučivanje u glavnom postupku s obzirom na odredbe Uredbe o sudskoj nadležnosti^[30]. Također pita može li se predmetni ugovor smatrati „potrošačkim ugovorom” te je li glavni postupak obuhvaćen pravilima o isključivoj nadležnosti u području stvarnih prava na nekretninama.

U svojoj presudi SEU se proglašava nadležnim za razmatranje usklađenosti Zakona od 14. srpnja 2017. sa slobodnim pružanjem usluga. Iako u tom pogledu Hrvatska tvrdi da se pravo Unije ne primjenjuje na predmetni ugovor jer je on sklopljen prije datuma pristupanja Hrvatske Uniji, taj se argument ne može prihvatiti jer ugovor nastavlja proizvoditi učinke i nakon tog datuma. Usto, kao što to proizlazi iz Ugovora o pristupanju Hrvatske, odredbe izvornih Ugovora obvezujuće su za Hrvatsku od dana njezina pristupanja pa se stoga one primjenjuju na buduće učinke situacija nastalih prije tog pristupanja. Nadalje, SEU u pogledu slobodnog pružanja usluga podsjeća da se tim načelom zahtijeva uklanjanje svake diskriminacije prema pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici.

SEU primjećuje da je hrvatskim pravnim poretком ništetnost ugovora o kreditu sklopljenih s neovlaštenim vjerovnicima istodobno propisana Zakonom od 14. srpnja 2017. i Zakonom od 30. rujna 2015. o potrošačkom kreditiranju. Utvrđujući da je u razdoblju od 1. srpnja 2013., odnosno od datuma pristupanja Hrvatske Uniji, do 30. rujna 2015. navedena ništetnost djelovala isključivo na ugovore o kreditu sklopljene s neovlaštenim vjerovnicima koji imaju sjedište izvan Hrvatske, SEU smatra da su u tom razdoblju hrvatskim pravom izravno diskriminirani vjerovnici s poslovnim nastanom izvan Hrvatske.

U pogledu mogućnosti da se ugovor o kreditu – koji je dužnik sklopio radi izvođenja radova obnove nekretnine u kojoj živi u cilju, među ostalim, da u njoj pruža usluge turističkog smještaja – kvalificira „potrošačkim ugovorom” SEU je smatrao da se na dužnika mogu primjenjivati navedene odredbe samo ako je veza između navedenog ugovora i profesionalne djelatnosti tako slaba da je očito da se navedenim ugovorom u biti ostvaruju privatne svrhe, a što je na nacionalnom sudu da provjeri.

Naposljetku, SEU je u pogledu zahtjeva za utvrđenje ništetnosti predmetnog ugovora i založne izjave o osnivanju hipoteke utvrdio da se oni temelje na obveznom pravu, na koje se može pozivati samo protiv društva Raiffeisenbank. Nasuprot tomu, u pogledu zahtjeva koji se odnosi na brisanje upisa hipoteke iz zemljišnih knjiga valja primijetiti da je hipoteka stvarno pravo koje proizvodi učinke *erga omnes* pa je taj zahtjev, dakle, obuhvaćen isključivom nadležnošću suda države članice u kojoj se nekretnina nalazi. U tim okolnostima SEU zaključuje da se pravu Unije^[31] protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg su ugovori o kreditu i na njima utemeljeni pravni poslovi retroaktivno ništetni od dana svojeg sklapanja ako su sklopljeni s vjerovnikom koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici koja nije država članica primatelja usluge i koji ne raspolaže svim propisanim odobrenjima koja izdaju nadležna tijela te države članice.

[30] Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o [sudskoj] 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 i ispravci SL 2014., L 160, str. 40 i SL 2016., L 202, str. 57).

[31] Članak 56 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2016., C 202, str. 69).

8. svibnja 2019. Sud Europske unije je donio presudu u predmetu **C-486/18 RE/Praxair MRC SAS**, kojom je ustanovio da se obračun otpremnina i doplatka radi prekvalifikacije zaposlenika koji je na roditeljskom dopustu s nepunim radnim vremenom mora izvršiti na temelju plaće za rad u punom radnom vremenu, te da suprotan nacionalni propis dovodi do neizravne diskriminacije na temelju spola.

Društvo Praxair MRC zaposlilo je 22. studenoga 1999. osobu RE u svojstvu prodavačice na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u punom radnom vremenu, a zatim od 1. kolovoza 2000. na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme u punom radnom vremenu. Ona je koristila prvi roditeljski dopust, a potom roditeljski dopust za odgoj djeteta u trajanju od dvije godine. Zatim je koristila drugi roditeljski dopust i potom roditeljski dopust za odgoj djeteta u obliku radnog vremena skraćenog za jednu petinu.

Taj posljednji dopust trebao je isteći 29. siječnja 2011. Osoba RE 6. prosinca 2010. u sklopu kolektivnog otkazivanja dobila je poslovno uvjetovani otkaz. Prihvatila je dopust radi prekvalifikacije u trajanju od devet mjeseci. Osoba RE, nakon što je od 1. siječnja 2011. odustala od korištenja skraćenog radnog vremena, 7. rujna 2011. trajno je napustila društvo Praxair MRC. Osoba RE osporila je način obračuna otpremnine i doplatka za dopust radi prekvalifikacije koji su joj bili isplaćeni u okviru njezina poslovno uvjetovanog otkaza u vrijeme kad je bila na roditeljskom dopustu s nepunim radnim vremenom.

Povodom postupka koji je pred njim pokrenut Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) odlučio je Sudu uputiti pitanja kako bi utvrdio protivi li se Okvirnom sporazumu o roditeljskom dopustu^[32] to da se, kada se radniku zaposlenom na neodređeno vrijeme i u punom radnom vremenu dâ otkaz u trenutku kad koristi roditeljski dopust s nepunim radnim vremenom, otpremnina i doplatak za dopust radi prekvalifikacije koje treba isplatiti tom radniku barem djelomično određuju na temelju smanjene plaće koju radnik prima u trenutku otkaza. On također pita SEU, s obzirom na to da znatno veći broj žena nego muškaraca odlučuje koristiti roditeljski dopust s nepunim radnim vremenom, predstavlja li takva neizravna diskriminacija u pogledu primanja umanjene otpremnine i doplatka za dopust radi prekvalifikacije povredu odredbe članka 157 UFEU-a o načelu jednakih plaća muškaraca i žena za jednak rad ili za rad jednake vrijednosti. Sud u svojoj današnjoj presudi podsjeća da se Okvirni sporazum o roditeljskom dopustu temelji na obvezi socijalnih partnera da uspostave mjere čija je svrha omogućiti i muškarcima i ženama da usklade svoje poslovne odgovornosti i obiteljske obveze te da se on primjenjuje na sve radnike, muškarce i žene, koji imaju ugovor o radu ili su u radnom odnosu koji je uređen zakonodavstvom, kolektivnim ugovorima ili praksom koji su na snazi u svakoj državi članici.

Također podsjeća da, kad radnik zaposlen na neodređeno vrijeme i u punom radnom vremenu dobije otkaz u trenutku kad koristi roditeljski dopust s nepunim radnim vremenom, njegova se otpremnina u cijelosti određuje na temelju plaće za rad koja proizlazi iz njegova radnog odnosa u punom radnom vremenu.

Naime, nacionalno zakonodavstvo koje dovodi do smanjenja prava iz radnog odnosa u slučaju roditeljskog dopusta moglo bi odvratiti radnika od uzimanja takvog dopusta i potaknuti poslodavca da

[32] Okvirni sporazum o roditeljskom dopustu sklopljen 14. prosinca 1995., koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 96/34/EZ od 3. lipnja 1996. o Okvirnom sporazumu o roditeljskom dopustu koji su sklopili UNICEF, CEEP i ETUC (SL 1996., L 145, str. 4), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 97/75/EZ od 15. prosinca 1997. (SL 1998., L 10, str. 24).

između radnika radije otkaz dâ onima koji se nalaze na roditeljskom dopustu. To je u izravnoj suprotnosti sa svrhom Okvirnog sporazuma o roditeljskom dopustu, čiji je jedan od ciljeva bolje usklađivanje obiteljskog i poslovnog života. U tim okolnostima, Okvirnom sporazumu o roditeljskom dopustu protivi se nacionalna odredba koja podrazumijeva uzimanje u obzir smanjene plaće koju radnik na roditeljskom dopustu s nepunim radnim vremenom prima u trenutku otkaza.

Što se tiče doplatka za dopust radi prekvalifikacije, SEU utvrđuje da ta naknada čini pravo izvedeno iz radnog odnosa koje radnik može tražiti od poslodavca. Sama činjenica da isplata takvog doplatka nije automatska i da do nje dolazi tijekom razdoblja dopusta radi prekvalifikacije koje premašuje trajanje otkaznog roka ne mijenja to utvrđenje. U tim okolnostima, Okvirni sporazum o roditeljskom dopustu primjenjuje se na davanje poput doplatka za dopust radi prekvalifikacije. U skladu s tim, SEU zaključuje da, na isti način kao i otpremnina, davanje poput doplatka za dopust radi prekvalifikacije mora, na temelju Okvirnog sporazuma o roditeljskom dopustu, biti određeno u cjelosti na temelju plaće za rad koja proizlazi iz radnog odnosa radnika o kojem je riječ u punom radnom vremenu.

Kad je riječ o tome je li različito postupanje u vezi s roditeljskim dopustom u skladu s člankom 157, Sud najprije navodi da se pojam „plaća” iz navedenog članka mora široko tumačiti i da se, posljedično, davanja poput otpremnine i doplatka radi prekvalifikacije moraju okvalificirati kao „plaće” u smislu članka 157 UFEU-a. Zatim, SEU podsjeća da je riječ o neizravnoj diskriminaciji kad primjena nacionalne mjere, iako je formulirana na neutralan način, zapravo stavlja u nepovoljniji položaj mnogo veći broj radnika jednog spola u odnosu na drugi. Takva mjera nije spojiva s načelom jednakog postupanja, osim ako je različito postupanje između dviju kategorija radnika koje ona uzrokuje opravdano objektivnim čimbenicima koji nisu povezani ni s kakvom diskriminacijom na temelju spola. Cour de cassation (Kasacijski sud) naveo je u zahtjevu za prethodnu odluku da znatno veći broj žena nego muškaraca odlučuje koristiti roditeljski dopust s nepunim radnim vremenom s obzirom na to da su u Francuskoj 96% radnika koji koriste roditeljski dopust žene.

U takvom slučaju, nacionalni propis poput onog francuskog u skladu je s načelom jednakog postupanja samo pod uvjetom da se tako nastalo različito postupanje prema ženama i muškarcima, ovisno o slučaju, može opravdati objektivnim čimbenicima koji nisu povezani ni s kakvom diskriminacijom na temelju spola. SEU utvrđuje da država članica o kojoj je riječ nije iznijela nijedan objektivno opravdani čimbenik i stoga zaključuje da nacionalni propis poput onog o kojem je riječ nije usklađen s načelom o jednakim plaćama muškaraca i žena za jednak rad ili za rad jednake vrijednosti, predviđenim člankom 157 UFEU-a.

Sud Europske unije je 14. svibnja 2019. donio presudu u predmetu **C-55/18** *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)/Deutsche Bank SAE*, kojom je potvrdio da države članice moraju poslodavcima nametnuti obvezu uspostave sustava mjerenja dnevnog radnog vremena.

Španjolski sindikat Federación de Servicios Comisiones Obreras (CCOO) pokrenuo je postupak pred Audiencia Nacional (Visoki nacionalni sud, Španjolska) zahtijevajući donošenje presude kojom se društvu Deutsche Bank SAE utvrđuje obveza uspostave sustava evidencije dnevnog radnog vremena tijekom kojeg su članovi njegova osoblja radili. Sindikat smatra da bi taj sustav omogućio provjeru poštivanja predviđenog radnog vremena i obveze dostave sindikalnim predstavnicima podataka koji se odnose na prekovremene sate na mjesečnoj razini, predviđene nacionalnim zakonodavstvom. Prema mišljenju CCOO-a, obveza uspostave takvog sustava evidencije ne proizlazi samo iz nacionalnog zakonodavstva, nego i iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem

tekstu: Povelja) i Direktive o radnom vremenu^[33]. Deutsche Bank tvrdi da iz sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) proizlazi da španjolskim pravom nije predviđena takva obveza koja ima opću primjenu. Naime, iz te sudske prakse proizlazi da španjolski zakon jedino nameće, ako nije drugačije ugovoreno, vođenje evidencije prekovremenih sati tijekom kojih su radnici radili te obavijest o broju tako obavljenih prekovremenih sati radnicima i njihovim predstavnicima na kraju svakog mjeseca.

Audiencia Nacional dvojila je o tome je li tumačenje španjolskog zakona koje je usvojio Tribunal Supremo u skladu s pravom Unije te je o tome postavila pitanja Sudu. U skladu s informacijama koje je ona dostavila Sudu, 53,7% prekovremenih sati obavljenih u Španjolskoj nije evidentirano. Osim toga, španjolsko Ministarstvo rada i socijalne sigurnosti smatra da za utvrđivanje toga je li radnik radio prekovremeno treba utvrditi točan broj uobičajeno obavljenih radnih sati. Audiencia Nacional ističe da tumačenje španjolskog prava koje je dao Tribunal Supremo u praksi, s jedne strane, radnicima oduzima ključno sredstvo za dokazivanje toga da su radili dulje od najduljeg dopuštenog radnog vremena i, s druge strane, njihovim predstavnicima oduzima nužna sredstva za provjeru poštivanja pravila koja se primjenjuju u tom području. Slijedom toga, španjolsko pravo ne može osigurati djelotvorno poštivanje obveza predviđenih Direktivom o radnom vremenu i Direktivom o sigurnosti i zdravlju radnika na radu^[34].

SEU proglašava da se tim direktivama, u vezi s Poveljom, protivi propis koji, u skladu s njegovim tumačenjem u nacionalnoj sudskoj praksi, poslodavcima ne nameće obvezu vođenja sustava mjerenja dnevnog radnog vremena tijekom kojeg je pojedini radnik radio. SEU najprije ističe važnost temeljnog prava svakog radnika na ograničenje najduljeg radnog vremena i na razdoblja dnevnog i tjednog odmora, koje je propisano u Povelji i čiji je sadržaj pobliže određen Direktivom o radnom vremenu. Države članice dužne su radnicima omogućiti da se stvarno koriste pravima koja su im dodijeljena, a da konkretni načini za osiguranje provedbe direktive tim pravima ne oduzmu bit. S tim u vezi SEU podsjeća da radnika treba smatrati slabijom stranom radnog odnosa te je stoga potrebno poslodavcu onemogućiti da ograničava njegova prava.

SEU utvrđuje da bez postojanja sustava mjerenja dnevnog radnog vremena tijekom kojeg je pojedini radnik radio nije moguće objektivno niti pouzdano odrediti ni broj obavljenih sati rada ni njihovu vremensku raspodjelu ni broj prekovremenih sati, zbog čega je pretjerano otežano ako ne i u praksi nemoguće radnicima osigurati poštivanje njihovih prava. Naime, objektivno i pouzdano utvrđivanje broja dnevnih i tjednih sati rada bitno je za provjeru toga jesu li poštivani najdulje tjedno radno vrijeme koje uključuje prekovremene sate i najkraća razdoblja dnevnog i tjednog odmora. Stoga Sud smatra da nacionalni propis koji ne predviđa obvezu upotrebe sredstva kojim se utvrđuju dnevni i tjedni sati rada ne jamči koristan učinak prava dodijeljenih Poveljom i Direktivom o radnom vremenu jer i poslodavce i radnike lišava mogućnosti provjere toga poštuju li se ta prava. Takav propis stoga može ugroziti cilj direktive koji se sastoji u osiguranju bolje zaštite sigurnosti i zdravlja radnika, i to neovisno o tome koliko je najdulje tjedno radno vrijeme propisano nacionalnim pravom. Suprotno tomu, sustav mjerenja dnevnog radnog vremena radnicima je osobito djelotvorno sredstvo jednostavnog pristupa objektivnim i pouzdanim podacima o stvarnom trajanju njihova rada, što olakšava kako da radnici dokažu povredu njihovih prava tako i da nadležna nacionalna tijela i sudovi nadziru djelotvorno poštivanje tih prava. Slijedom toga, radi osiguranja korisnog učinka prava dodijeljenih Direktivom o radnom vremenu i Poveljom, države članice trebaju poslodavcima

[33] Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9) (SL, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5, svezak 2, str. 31).

[34] Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (SL 1989., L 183, str. 1) (SL, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 50.)

nametnuti obvezu uspostave objektivnog, pouzdanog i pristupačnog sustava mjerenja dnevnog radnog vremena tijekom kojeg je pojedini radnik radio. Zadaća je država članica da definiraju konkretne načine uspostave takvog sustava, osobito njegova oblika, uzimajući u obzir, ako je to potrebno, osobitosti svojstvene svakom predmetnom sektoru djelatnosti, odnosno osobitosti posebice veličine određenih poduzeća.

Sud Europske unije 19. ožujka 2019. je donio presude u predmetu **C-163/17 Jawo** i u spojenim predmetima **C-297/17, C-318/17 Ibrahim, C-319/17 Sharqawi i dr. i C-438/17 Magamadov**. Tom prilikom SEU je ustanovio da transfer podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu koja je uobičajeno odgovorna za postupanje s njegovim zahtjevom ili koja mu je već dodijelila supsidijarnu zaštitu moguć je, osim ako bi zbog tamošnjih očekivanih životnih uvjeta korisnika međunarodne zaštite on ondje bio izložen izuzetnoj materijalnoj oskudici, protivnoj zabrani nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja. Nedostatci socijalnog sustava države članice o kojoj je riječ nisu, sami za sebe, dovoljni za zaključak da postoji opasnost od takvog postupanja.

Predmet *Jawo* primarno se odnosi na pitanje protivi li se transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju Uredbe Dublin III^[35], u državu članicu koja je uobičajeno odgovorna za postupanje s njegovim zahtjevom Povelji Europske unije o temeljnim pravima ako postoji ozbiljna opasnost da će on ondje biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju zbog očekivanih životnih uvjeta koje će imati kao korisnik međunarodne zaštite (u slučaju da mu se prizna takva zaštita). Abubacarr Jawo, gambijski državljani, podnio je prvi zahtjev za azil u Italiji, kamo je stigao pomorskim putem. Nastavivši svoje putovanje, podnio je još jedan zahtjev za azil u Njemačkoj. Njemačka su tijela taj zahtjev odbacila kao nedopušten i odredila udaljavanje A. Jawoa u Italiju. Međutim, pokušaj transfera A. Jawoa u Italiju u lipnju 2015. nije proveden zbog toga što on nije bio pronađen u centru za zajednički smještaj u kojemu je bio smješten. Nakon povratka A. Jawo je izjavio da je bio u posjetu kod prijatelja koji živi u drugom njemačkom gradu te da mu nitko nije rekao da mora prijaviti svoju odsutnost. A. Jawo je pred Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka) tvrdio da je Njemačka, zbog isteka šestomjesečnog roka iz Uredbe Dublin III, za transfer u uobičajeno odgovornu državu članicu, odnosno Italiju, postala odgovorna država članica. Budući da A. Jawo u trenutku pokušaja transfera nije bio pobjegao, taj se rok ne može produljiti do maksimalnih osamnaest mjeseci. Usto, njegov bi transfer u Italiju bio nezakonit zbog tamošnjih sustavnih nedostataka u postupku azila, uvjeta za prihvrat podnositelja i životnih uvjeta korisnika međunarodne zaštite. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg traži od Suda da protumači Uredbu Dublin III kao i zabranu nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja iz Povelje. Poziva se na izvješće švicarske organizacije za pomoć izbjeglicama iz kolovoza 2016., koje sadržava konkretne elemente na temelju kojih se može zaključiti da postoji opasnost da će korisnici međunarodne zaštite u Italiji živjeti na margini društva, bez stalnog mjesta stanovanja i u oskudici. U skladu s tim izvješćem, nedovoljan razvoj talijanskog socijalnog sustava je, kad je riječ o talijanskom stanovništvu, kompenziran obiteljskom solidarnošću, koja pak ne postoji kad je riječ o korisnicima međunarodne zaštite. U tom se izvješću također navode nedostatci programa uključivanja u društvo u Italiji.

[35] Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31) (SL, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19, svezak 15, str. 108).

Predmet *Ibrahim i dr.* odnosi se na mogućnost predviđenu Direktivom o postupcima^[36], prema kojoj se zahtjevi za azil mogu odbaciti kao nedopušteni zbog prethodne dodjele supsidijarne zaštite u drugoj državi članici. Palestincima apatridima koji su boravili u Siriji u Bugarskoj je dodijeljena supsidijarna zaštita, a ruskom državljaninu, koji tvrdi da je Čečen, takva je zaštita dodijeljena u Poljskoj. Nakon što su novi zahtjevi za azil, koje su dotične osobe naknadno podnijele u Njemačkoj, odbačeni, one su se obratile njemačkim sudovima. U predmetima koji se odnose na Palestince bez državljanstva Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) želi osobito saznati gubi li se mogućnost odbacivanja zahtjeva kao nedopuštenog u slučaju da uvjete života korisnika supsidijarne zaštite u državi članici koja je dodijelila takvu zaštitu treba smatrati nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem, ili ako ti korisnici u navedenoj državi članici ne primaju nikakvu naknadu za podmirivanje osnovnih životnih potreba, ili je u usporedbi s drugim državama članicama primaju u vrlo ograničenom obujmu, ali se pritom prema njima u tom pogledu ne postupa drugačije nego prema državljanima predmetne države članice.

SEU ovim presudama podsjeća da u okviru zajedničkog europskog sustava azila, koji se temelji na načelu uzajamnog povjerenja između država članica, valja pretpostaviti da je postupanje države članice prema tražiteljima međunarodne zaštite i osobama kojima je priznata supsidijarna zaštita sukladno zahtjevima Povelje, Ženevske konvencije, kao i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Međutim, ne može se isključiti mogućnost da će taj sustav u određenim državama članicama u praksi imati velike poteškoće pri funkcioniranju, tako da postoji ozbiljna opasnost da će se prema tražiteljima međunarodne zaštite u tim državama članicama postupati na način koji nije u skladu s njihovim temeljnim pravima i, osobito, s apsolutnom zabranom svakog nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja^[37]. Stoga, kada sud pred kojim se vodi postupak protiv odluke o transferu ili odluke kojom se novi zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuje kao nedopušten raspolaže elementima koje je dostavio tražitelj s ciljem dokazivanja postojanja opasnosti nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u drugoj državi članici, on je obvezan ocijeniti postojanje nedostataka koji su ili sustavni ili općeniti ili koji se odnose na određene skupine osoba.

Međutim, takvi su nedostaci protivni zabrani nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja samo ako su osobito visokog stupnja ozbiljnosti, koji ovisi o svim okolnostima predmeta. Taj bi stupanj ozbiljnosti bio dosegnut kada bi nebriga tijela države članice za posljedicu imala to da se osoba koja u potpunosti ovisi o javnoj pomoći bez svoje volje i svojeg osobnog izbora nađe u situaciji izuzetne materijalne oskudice, koja bi joj onemogućila zadovoljavanje najosnovnijih potreba kao što su, posebice, one prehrane, higijene i smještaja i koja bi ugrožavala njezino fizičko ili duševno zdravlje ili bi dovela do narušavanja njezina stanja protivno ljudskom dostojanstvu. Situacije koje karakterizira velika neizvjesnost ili znatno pogoršanje uvjeta života ne dosižu taj stupanj ako ne uključuju izuzetnu materijalnu oskudicu koja tu osobu stavlja u situaciju toliko ozbiljnu da je se može izjednačiti s nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem. Usto, okolnost da korisnici supsidijarne zaštite u državi članici koja je tražitelju priznala takvu zaštitu ne primaju nikakvu naknadu za podmirivanje osnovnih životnih potreba, ili je u usporedbi s drugim državama članicama primaju u vrlo ograničenom obujmu, ali se pritom prema njima u tom pogledu ne postupa drugačije nego prema državljanima te države članice, ne može dovesti do utvrđenja da je u toj državi tražitelj izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, osim ako se on zbog svoje osobite ranjivosti, bez svoje volje i vlastitih izbora, ne nalazi u izuzetnoj materijalnoj oskudici.

[36] Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60) (SL, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19, svezak 12, str. 249).

[37] Vidjeti presudu Suda od 21. prosinca 2011., N.S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, vidjeti također priopćenje za medije br. 140/11).

U svakom slučaju, puka činjenica da su socijalna zaštita i/ili uvjeti života povoljniji u državi članici u kojoj je podnesen novi zahtjev za međunarodnu zaštitu nego što je to slučaj u državi članici koja je redovno nadležna ili koja je već dodijelila supsidijarnu zaštitu nije takve naravi da može poduzeti zaključak prema kojem bi predmetna osoba u slučaju transfera u potonju državu članicu bila izložena stvarnoj opasnosti nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja. Sud je zaključio da se pravu Unije ne protivi transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odgovornu državu članicu ili odbacivanje kao nedopuštenog zahtjeva za priznanje statusa izbjeglice zbog toga što je podnositelju druga država članica već dodijelila supsidijarnu zaštitu, osim ako se utvrdi da bi se podnositelj u toj državi članici, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, našao u situaciji izuzetne materijalne oskudice.

U predmetu *Ibrahim i dr.* SEU dodaje da činjenica da država članica koja je dodijelila supsidijarnu zaštitu sustavno i bez stvarnog ispitivanja odbija dodjelu statusa izbjeglice ne sprječava druge države članice da kao nedopušten odbace novi zahtjev koji je predmetna osoba podnijela kod njih. U takvom slučaju na državi je članici koja je dodijelila supsidijarnu zaštitu da preuzme postupak za priznavanje statusa izbjeglice. Naime, jedino ako se nakon pojedinačne procjene utvrdi da tražitelj međunarodne zaštite ne ispunjava uvjete za dodjelu statusa izbjeglice, može mu se, ovisno o okolnostima, dodijeliti supsidijarna zaštita.

SEU je u predmetu *Jawo* pojasnio također da je podnositelj „pobjegao” kad namjerno izbjegava nadležna nacionalna tijela koja nastoje provesti njegov transfer kako bi taj transfer omeo. Može se pretpostaviti da je to slučaj kad se taj transfer ne može provesti zbog toga što je podnositelj zahtjeva napustio dodijeljeno mu mjesto boravišta a da o tome nije obavijestio nadležna nacionalna tijela ako je bio upoznat sa svojim obvezama u tom pogledu, što je na nacionalnom sudu da utvrdi. Taj podnositelj zahtjeva zadržava mogućnost dokazivanja da postoje valjani razlozi zbog kojih spomenuta tijela nije obavijestio o svojoj odsutnosti te da nije imao namjeru izbjegavanja tih tijela. Usto, u okviru postupka protiv odluke o transferu na temelju Uredbe Dublin III, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu o kojem je riječ može isticati da je, s obzirom na to da nije pobjegao, šestomjesečni rok za transfer istekao te da je država članica koja je donijela odluku o transferu zbog tog isteka postala odgovorna za njegov zahtjev.

Naposljetku, SEU je istaknuo da je, kako bi se rok za transfer produžio do maksimalnih osamnaest mjeseci, dovoljno da država članica moliteljica, prije isteka šestomjesečnog roka za transfer, obavijesti uobičajeno odgovornu državu članicu o tome da je osoba o kojoj je riječ pobjegla te istodobno navede novi rok za transfer.