

PRESUDA SUDA

30. rujna 2003. (*)

„Jednako postupanje – Naknade sveučilišnih profesora – Neizravna diskriminacija – Dodatak na radni staž – Odgovornost države članice za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Zajednice za koju je odgovorna država članica – Povrede za koje je odgovoran nacionalni sud”

U predmetu C-224/01,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču, Austrija) u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Gerharda Köblera

i

Republik Österreich,

o tumačenju, kao prvo, članka 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a) i, kao drugo, sudske prakse Suda koja proizlazi osobito iz presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029.) i od 17. rujna 1997., *Dorsch Consult* (C-54/96, Zb., str. I-4961.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen i C. W. A. Timmermans (izvjestitelj) (predsjednici vijeća), C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann i V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues i A. Rosas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za G. Köblera, A. König, *Rechtsanwalt*,
- za Republik Österreich, M. Windisch, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, H. Dossi, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, A. Dittrich i W.-D. Plessing, u svojstvu agenata,

- za francusku vladu, R. Abraham i G. de Bergues te C. Isidoro, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, H. G. Sevenster, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. E. Collins, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Andersona, *QC*, i M. Hoskinsa, *barrister*,
- za Komisiju Europskih zajednica, J. Sack i H. Kreppel, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja G. Köblera, kojeg zastupa A. König; austrijske vlade, koju zastupa E. Riedl, u svojstvu agenta; njemačke vlade, koju zastupa A. Dittrich; francuske vlade, koju zastupa R. Abraham; nizozemske vlade, koju zastupa H. G. Sevenster; vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupaju J. E. Collins, D. Andersen i M. Hoskins; i Komisije, koju zastupaju J. Sack i H. Kreppel, na raspravi od 8. listopada 2002.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. travnja 2003.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 7. svibnja 2001., koje je Sud zaprimio 6. lipnja 2001., Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču) uputio je Sudu, u zahtjevu za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, pitanje o tumačenju, kao prvo, članka 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a) i, kao drugo, sudske prakse Suda koja proizlazi osobito iz presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur* i *Factortame* (C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029.) i od 17. rujna 1997., *Dorsch Consult* (C-54/96, Zb., str. I-4961.).
- 2 Pitanja su postavljena u postupku koji je protiv Republik Österreich (Republike Austrije) pokrenuo G. Köbler radi utvrđivanja odgovornosti za povredu odredbe prava Zajednice presudom *Verwaltungsgerichtshof* (Vrhovni upravni sud, Austrija).

Pravni okvir

- 3 Članak 48. stavak 3. *Gehaltsgesetz* 1956 (Zakon o plaćama iz 1956., BGBl. 1956/54), kako je izmijenjen 1997. (BGBl. I, 1997/109; u daljnjem tekstu: GG), propisuje:

„U mjeri u kojoj je to potrebno u svrhu osiguranja usluga znanstvenog stručnjaka ili umjetnika iz zemlje ili inozemstva, savezni predsjednik može odobriti osnovnu plaću koja je viša nego što je predviđeno u članku 48. stavku 2. za imenovanje na radno mjesto sveučilišnog profesora (članak 21. *Bundesgesetz über die Organisation der*

Universitäten (Savezni zakon o organizaciji sveučilišta), BGBl. 1993/805; u daljnjem tekstu: UOG 1993) ili redovnog profesora na sveučilištu ili ustanovi visokog obrazovanja.”

4 Članak 50.a stavak 1. GG-a glasi kako slijedi:

„Sveučilišni profesor (članak 21. UOG-a 1993) ili redovni profesor na sveučilištu ili ustanovi visokog obrazovanja koji je stekao 15 godina radnog staža u tom svojstvu na austrijskim sveučilištima ili ustanovama visokog obrazovanja i koji četiri godine prima dodatak na radni staž predviđen člankom 50. stavkom 4. ispunjava uvjete, s danom ispunjenja navedena dva uvjeta, za posebni dodatak na radni staž koji će se uzeti u obzir kod izračuna mirovine, a čiji će iznos odgovarati iznosu dodatka na radni staž predviđenom u članku 50. stavku 4.”

Glavni postupak

- 5 G. Köbler zaposlen je 1. ožujka 1986. na temelju javnopravnog ugovora s austrijskom državom u svojstvu redovnog sveučilišnog profesora u Innsbrucku (Austrija). Nakon imenovanja stekao je pravo na plaću redovnog sveučilišnog profesora, deseti stupanj, uvećanu za redovni dodatak na radni staž.
- 6 Dopisom od 28. veljače 1996. G. Köbler zatražio je posebni dodatak na radni staž za sveučilišne profesore na temelju članka 50.a GG-a. Istaknuo je da iako nije ostvario 15 godina radnog staža kao profesor na austrijskim sveučilištima, potrebni je radni staž stekao ako se uzme u obzir staž koji je ostvario na sveučilištima u drugim državama članicama Europske zajednice. Tvrdio je da uvjet 15 godina radnog staža stečenog samo na austrijskim sveučilištima – pri čemu se ne uzima u obzir radni staž na sveučilištima u drugim državama članicama – nakon pristupanja Republike Austrije Zajednici predstavlja neizravnu diskriminaciju protivnu pravu Zajednice.
- 7 U sporu koji je pokrenut na temelju tužbe G. Köblera, Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud, Austrija) uputio je Sudu, rješenjem od 22. listopada 1997., zahtjev za prethodnu odluku koji je podnesen tajništvu Suda pod brojem predmeta C-382/97.
- 8 Dopisom od 11. ožujka 1998. tajnik Suda pitao je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) smatra li potrebnim ostati kod zahtjeva za prethodnu odluku s obzirom na presudu od 15. siječnja 1998., Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Zb., str. I-47.).
- 9 Budući da je pravna stvar koja je predmet prethodnog pitanja privremeno riješena u korist G. Köblera, rješenjem od 25. ožujka 1998. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je od stranaka zatražio da se očituju o zahtjevu tajnika Suda.
- 10 Rješenjem od 24. lipnja 1998. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je povukao zahtjev za prethodnu odluku i presudom od istog datuma odbacio zahtjev G. Köblera uz obrazloženje da posebni dodatak na radni staž jest bonus za odanost koji objektivno opravdava odstupanje od odredaba prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika.
- 11 U presudi od 24. lipnja 1998. navodi se osobito:

„[...] U svojem zahtjevu za prethodnu odluku od 22. listopada 1997. [u predmetu C-382/97], Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je zauzeo stajalište da po svojoj prirodi, posebni dodatak za radni staž za redovne sveučilišne profesore' nije ni bonus za odanost ni nagrada, već je sastavni dio plaće u sklopu sustava napredovanja u karijeri.

Napušta se navedeno tumačenje zakona, koje ne obvezuje stranke u postupku pred Verwaltungsgerichtshofom (Vrhovni upravni sud).

[...]

Iz toga proizlazi da posebni dodatak za radni staž na temelju članka 50.a Zakona o plaćama iz 1956. (Gehaltsgesetz 1956) nije povezan s ‚procjenom tržišne vrijednosti‘ koja se provodi u postupku imenovanja, već na njega treba gledati kao na poticaj djelatnicima sveučilišta da na vrlo mobilnom tržištu rada svoju karijeru ostvaruju na austrijskim sveučilištima. Dodatak prema tome ne može biti sastavni dio plaće u pravom smislu riječi, nego se zbog njegove funkcije bonusa za odanost, za ostvarivanje prava na dodatak iziskuje određeni radni staž u svojstvu redovnog sveučilišnog profesora na austrijskim sveučilištima. Takvo tumačenje u osnovi ne nije zapreka da se posebni dodatak za radni staž smatra sastavnim dijelom mjesečnog dohotka i da posljedično taj bonus za odanost ima trajni karakter.

Budući da u Austriji – u mjeri u kojoj je to relevantno za ovaj predmet – odgovornost za sveučilišta pripada isključivo Saveznoj državi, odredbe članka 50.a Zakona o plaćama iz 1956. – za razliku od situacije u Njemačkoj iz gore navedene presude [Schöning-Kougebetopoulou] – primjenjuju se na samo jednog poslodavca. Raniji staž uzima se u obzir, kao što to tužitelj zahtijeva, u okviru ‚tržišne vrijednosti‘ o kojoj se govori u postupku imenovanja. Ne postoji odredba kojom bi bilo predviđeno da se raniji staž uzme u obzir u posebnom dodatku za radni staž, čak ni za djelatnike austrijskih sveučilišta koji nakon rada u inozemstvu nastavljaju predavati u Austriji i ta odredba ne bi bila dosljedna ideji nagrađivanja dugogodišnje odanosti jednom poslodavcu koja, prema Sudu Europske unije, opravdava pravilo kojim se krši zabrana diskriminacije.

Budući da se u ovom slučaju na navodno pravo na posebni dodatak za radni staž tužitelj poziva na temelju članka 50.a Zakona o plaćama iz 1956. i da taj dodatak jest zakonski bonus za odanost, te da iz navedenih razloga Sud Europske unije priznaje da takav sustav opravdava režim koji je ponešto u suprotnosti sa zabranom diskriminacije, tužba koja se zasniva na povredi načela nediskriminacije je neosnovana; treba je odbiti [...]

- 12 G. Köbler podnio je sudu koji je uputio zahtjev tužbu za naknadu štete protiv Republike Austrije u svrhu naknade gubitka koji je navodno pretrpio zato što mu nije bio isplaćivan posebni dodatak za radni staž. Smatra da su presudom Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998. prekršene izravno primjenjive odredbe prava Zajednice na način kako ih Sud tumači u presudama u kojima je sud presudio da posebni dodatak za radni staž nije bonus za odanost.
- 13 Republika Austrija tvrdi da se presudom Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998. ne krši izravno primjenjivo pravo Zajednice. Osim toga,

stajališta je da se odlukom suda zadnjeg stupnja kao što je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) ne može državi nametnuti obveza isplate naknade štete.

Prethodna pitanja

14 Zauzevši stajalište da u predmetu koji se vodi pred njim tumačenje prava Zajednice izaziva dvojbe te da je za donošenje odluke potrebno tumačenje, Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču) odlučio je obustaviti postupak i uputiti sljedeća pitanja Sudu:

„1. Je li sudska praksa Suda Europske unije prema kojoj je u odnosu na odgovornost države za povredu prava Zajednice nebitno koja je ustanova države članice odgovorna za povredu (vidjeti osobito, na primjer, gore navedenu presudu [Brasserie du pêcheur i Factortame]) primjenjiva i kada je postupanje ustanove koje je navodno protivno pravu Zajednice utvrđeno odlukom vrhovnog suda države članice kao što je, u ovom predmetu, Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud)?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan:

Je li sudska praksa Suda Europske unije prema kojoj pravni sustav svake države članice određuje koji sud je nadležan za sporove o pojedinim individualnim pravima koja proizlaze iz pravnog poretka Zajednice (vidjeti osobito, na primjer, gore navedenu presudu [Dorsch Consult]) primjenjiva i kada je do postupanja ustanove koje je navodno protivno pravu Zajednice došlo zbog odluke vrhovnog suda države članice, kao što je u ovom predmetu Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud)?

3. Ako je odgovor na drugo pitanje potvrđan:

Je li pravno tumačenje iz spomenute presude Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud), prema kojoj je posebni dodatak za radni staž oblik bonusa za odanost, protivno izravno primjenjivoj odredbi prava Zajednice, a posebno načelu zabrane neizravne diskriminacije iz članka 48. Ugovora i relevantnoj ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije?

4. Ako je odgovor na treće pitanje potvrđan:

Stvara li se tom odredbom prava Zajednice neko subjektivno pravo za podnositelja zahtjeva iz glavnog postupka?

5. Ako je odgovor na četvrto pitanje potvrđan:

Je li Sudu [...] u sadržaju zahtjeva za prethodnu odluku dostupno dovoljno informacija za donošenje odluke o tome je li Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) u okolnostima opisanog glavnog postupka jasno i znatno premašio svoje ovlasti ili na to pitanje odgovor treba dati austrijski sud?”

Prvo i drugo pitanje

15 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita primjenjuje li se načelo prema kojem države članice imaju obvezu

nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Zajednice za koju su odgovorne i kada navodna povreda proizlazi iz odluke suda zadnjeg stupnja te je li, u tom slučaju, na pravnom poretku svake države članice da odredi sud koji je nadležan donijeti odluku u sporu u vezi s takvom naknadom štete.

Očitovanja podnesena Sudu

- 16 G. Köbler, njemačka i nizozemska vlada te Komisija smatraju da se država članica može smatrati odgovornom za povredu prava Zajednice zbog pogreške koja se može pripisati sudu. Međutim, navedene vlade i Komisija smatraju da odgovornost treba biti ograničena te podlijegati različitim dodatnim restriktivnim uvjetima uz one koji su već navedeni u gore navedenoj presudi *Brasserie du Pêcheur i Factortame*.
- 17 S tim u vezi njemačka i nizozemska vlada ističu da „dovoljno ozbiljna povreda” u smislu te presude postoji samo ako je u sudskoj odluci primjenjivo pravo Zajednice posebno ozbiljno i očigledno zanemareno. Njemačka vlada je mišljenja da je povreda prava od strane suda posebno ozbiljna i očigledna samo ako se tumačenje ili neprimjena prava Zajednice, kao prvo, ne mogu objektivno opravdati i, kao drugo, subjektivno smatraju namjernom povredom. Takvi restriktivni kriteriji opravdani su samo u svrhu zaštite načela *res judicata* i neovisnosti sudbene vlasti. Osim toga, restriktivni režim odgovornosti države za štetu koja je nastala uslijed pogrešnih sudskih odluka u skladu je, prema mišljenju njemačke vlade, s općim načelom iz članka 288. UEZ-a koje je zajedničko pravima država članica.
- 18 Njemačka i nizozemska vlada smatraju da odgovornost države članice treba ostati ograničena na sudske odluke protiv kojih ne postoji mogućnost podnošenja žalbe, posebno zato što je člankom 234. UEZ-a obveza podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku predviđena samo za one sudove koji moraju donositi takve odluke. Nizozemska vlada smatra da odgovornost države može nastati samo ako je povreda obveze podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku očigledna i ozbiljna.
- 19 Komisija ističe da ograničenje odgovornosti države zbog sudskih odluka postoji u svim državama članicama te da je ono potrebno radi očuvanja pravnog načela već presuđene stvari (*res judicata*) kod pravomoćnih sudskih odluka i, dakle, pravne stabilnosti. Iz tog razloga zalaže se da postojanje „dovoljno ozbiljne povrede” prava Zajednice valja priznati tek kada nacionalni sud očigledno krši svoje ovlasti ili vidljivo zanemaruje značenje i opseg prava Zajednice. U ovom predmetu, navodna pogreška *Verwaltungsgerichtshofa* (Vrhovni upravni sud) može biti opravdana i ta je činjenica jedan od kriterija koji omogućuje zaključak da nije došlo do dovoljno ozbiljne povrede prava (vidjeti presudu od 4. srpnja 2000., *Haim*, C-424/97, Zb., str. I-5123., t. 43.).
- 20 Sa svoje strane Republika Austrija i austrijska vlada (u daljnjem tekstu: Republika Austrija) te vlade Francuske i Ujedinjene Kraljevine smatraju da odgovornost države članice ne može nastati u slučaju povrede prava Zajednice koja se može pripisati sudu. Oslanjaju se na argumente koji se zasnivaju na pravnom načelu *res judicata*, načelu pravne sigurnosti, neovisnosti sudbene vlasti, položaju sudbene vlasti u pravnom poretku Zajednice i usporedbi s postupcima koji su dostupni Sudu za proglašenje odgovornosti Zajednice na temelju članka 288. UEZ-a.

- 21 Republika Austrija osobito ističe da je preispitivanje pravne ocjene suda zadnjeg stupnja nespojivo s ulogom tog suda, budući da je svrha njegovih odluka definitivno zaključiti spor. Osim toga, budući da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) u svojoj presudi od 24. lipnja 1998. detaljno ispitao pravo Zajednice, isključivanje mogućnosti još jednog pravnog sredstva pred austrijskim sudom spojivo je s pravom Zajednice. Osim toga, Republika Austrija smatra da uvjeti za donošenje odluke o odgovornosti države članice ne mogu biti različiti od onih koji se primjenjuju na odgovornost Zajednice u usporedivim okolnostima. Budući da se drugi stavak članka 288. UEZ-a ne može primijeniti na povredu prava Zajednice od strane Suda Europske unije, jer bi u tom slučaju Sud trebao odlučivati o pitanju štete koju je sam uzrokovao te bi istovremeno bio i sudac i stranka, isto tako ni odgovornost država članica ne može nastati za štetu koju je uzrokovao sud zadnjeg stupnja.
- 22 Osim toga, Republika Austrija ističe da svrha članka 234. UEZ-a nije dodjela prava pojedincima. U kontekstu postupka za prethodnu odluku pred Sudom stranke u glavnom postupku ne mogu izmijeniti upućena prethodna pitanja niti se ta pitanja mogu proglasiti bespredmetnima (vidjeti presudu od 9. prosinca 1965., Singer, 44/65, Zb., str. 1191.). Osim toga, odgovornost države članice može, u danom slučaju, nastati samo s osnove povrede odredbe čiji je cilj dodjela prava pojedincima. U skladu s tim, ta odgovornost ne može nastati u slučaju kršenja članka 234. UEZ-a od strane suda zadnjeg stupnja.
- 23 Francuska vlada tvrdi da je pravo na naknadu štete zbog navodno pogrešne primjene prava Zajednice na temelju pravomoćne odluke nacionalnog suda protivno načelu *res judicata* na način kako ga je Sud priznao u presudi od 1. lipnja 1999., Eco Swiss (C-126/97, Zb., str. I-3055.). Francuska vlada tvrdi posebno da je načelo *res judicata* temeljna vrijednost u pravnim sustavima koji se zasnivaju na vladavini prava i poštovanju sudskih odluka. U slučaju priznanja odgovornosti države za povredu prava Zajednice od strane sudskog tijela, dovodi se u pitanje vladavina prava i poštovanje takvih odluka.
- 24 Vlada Ujedinjene Kraljevine tvrdi da, u načelu i osim kada se sudskim aktom krši temeljno pravo zaštićeno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKZLJP) potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950., protiv Krune nije moguće podnijeti tužbu za utvrđivanje odgovornosti zbog sudske odluke. Dodaje da je načelo na kojem se zasniva načelo odgovornosti države, a koje glasi da prava predviđena odredbama Zajednice trebaju biti učinkovito zaštićena, daleko od apsolutnog i u tom smislu poziva na primjenu fiksnih rokova zastare. Na temelju tog načela pravni lijek u naknadi štete protiv države može se ostvariti samo u rijetkim slučajevima i samo u odnosu na određene strogo definirane nacionalne sudske odluke. Prednost koja bi bila ostvarena na temelju priznanja da je moguće ostvariti naknadu štete zbog sudske odluke je dakle razmjerno ograničena. Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da tu prednost treba odvagati u odnosu na određena važna pitanja politike.
- 25 U tom smislu ona se poziva prvenstveno na načela pravne sigurnosti i *res judicata*. Zakonom se obeshrabruje dovođenje u pitanje sudskih odluka, osim na temelju žalbe. To je radi zaštite interesa stranke koja je pobijedila u postupku i očuvanja javnog interesa za pravnu sigurnost. Sud se u prošlosti pokazao voljnim ograničiti načelo učinkovite zaštite u svrhu zaštite „temeljnih načela nacionalnog pravosudnog sustava, kao što su načelo pravne sigurnosti i prihvaćanje *res judicata*, a koje je odraz tog

načela” (vidjeti gore navedenu presudu *Eco Swiss*, t. 43. do t. 48.). Priznanje odgovornosti države za pogrešku pravosudnog sustava dovodi do konfuzije u pravnom sustavu i stranke u sporu ostaju trajno nesigurne u pogledu svojeg položaja.

- 26 Kao drugo, vlada Ujedinjene Kraljevine ističe da bi autoritet i ugled sudbene vlasti bili umanjeni kada bi zbog sudske pogreške u budućnosti moglo doći do tužbe za naknadu štete. Kao treće, smatra da je neovisnost sudbene vlasti u sklopu nacionalnog ustavnog poretka temeljno načelo u svim državama članicama, koje se nikada ne smije uzimati zdravo za gotovo. Prihvaćanje odgovornosti države za sudske akte vjerojatno bi dovelo do rizika dovođenja u pitanje upravo te neovisnosti.
- 27 Kao četvrto, sastavni dio slobode nacionalnih sudova da samostalno odlučuju o pitanjima prava Zajednice jest prihvaćanje da će ti isti sudovi ponekad napraviti pogreške protiv kojih nije moguće uložiti žalbu ili ih drukčije ispraviti. To je nedostatak koji se uvijek smatrao prihvatljivim. U tom smislu, vlada Ujedinjene Kraljevine naglašava da bi, kada bi se država mogla proglasiti odgovornom za pogrešku sudbene vlasti, zbog čega bi Sud mogao biti pozvan donijeti prethodnu odluku o tom pitanju, Sud bio ovlašten odlučiti ne samo o ispravnosti presuda nacionalnih sudova, već i procijeniti ozbiljnost i oprostivost sudske pogreške. Posljedice takve situacije nipošto ne bi bile povoljne za odnos između Suda i nacionalnih sudova, koji je od temeljne važnosti.
- 28 Kao peto, vlada Ujedinjene Kraljevine naglašava poteškoće s kojima se sud koji je nadležan za donošenje odluke sreće u utvrđivanju pitanja odgovornosti države, a to se posebno odnosi na Ujedinjenu Kraljevinu u kojoj postoji unitarni sudski sustav i stroga doktrina *stare decisis*. Kao šesto, smatra da, u slučaju mogućnosti nastanka odgovornosti države za pogrešku sudbene vlasti, na isti način iste uvjete treba primijeniti i na odgovornost Zajednice za pogreške sudbene vlasti Zajednice.
- 29 Posebno u odnosu na drugo prethodno pitanje, G. Köbler i austrijska i njemačka vlada ističu da sud nadležan za donošenje odluke o sporovima u kojima je riječ o pravima pojedinaca koja proizlaze iz prava Zajednice treba odrediti u skladu s pravnim sustavom svake države članice. Na to pitanje stoga treba odgovoriti potvrdno.

Odgovor Suda

Načelo odgovornosti države

- 30 Kao prvo, kao što je Sud već nekoliko puta presudio, načelo odgovornosti države članice za štetu koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice za koje je odgovorna država sastavni je dio sustava Ugovora (vidjeti presude od 19. studenoga 1991., *Francovich i ostali*, C-6/90 i C-9/90, Zb., str. I-5357., t. 35.; gore navedenu *Brasserie du pêcheur i Factortame*, t. 31.; od 26. ožujka 1996., *British Telecommunications*, C-392/93, Zb., str. I-1631., t. 38.; od 23. svibnja 1996., *Hedley Lomas*, C-5/94, Zb., str. I-2553., str. 24.; od 8. listopada 1996., *Dillenkofer i ostali*, C-178/94, C-179/94 i C-188/94 do C-190/94, Zb., str. I-4845., t. 20.; od 2. travnja 1998., *Norbork Laboratories*, C-127/95, Zb., str. I-1531., t. 106., i gore navedenu *Haim*, t. 26.).

- 31 Sud je također presudio da to načelo vrijedi u svakom slučaju u kojem država članica povrijedi pravo Zajednice, bez obzira na to koje državno tijelo je svojim djelovanjem ili propustom dovelo do povrede (vidjeti gore navedenu presudu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, t. 32.; onu od 1. lipnja 1999., *Konle*, C-302/97, Zb., str. I-3099., t. 62., i gore navedenu *Haim*, t. 27.).
- 32 U međunarodnom pravu država koja odgovara za povredu međunarodne obveze smatra se jedinstvenim subjektom, neovisno o tome je li za povredu koja je dovela do štete odgovorna zakonodavna, sudbena ili izvršna vlast. To načelo u pravnom poretku Zajednice valja primijeniti *a fortiori*, budući da su sva tijela vlasti u državi, uključujući zakonodavca, dužna u ispunjavanju svojih dužnosti poštovati norme prava Zajednice koje mogu izravno uređivati položaj pojedinaca (vidjeti gore navedenu presudu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, t. 34.).
- 33 S obzirom na presudnu ulogu sudbene vlasti u zaštiti prava pojedinaca na temelju pravila Zajednice, potpuna učinkovitost odredaba bila bi dovedena u pitanje i zaštita prava bila bi oslabljena da su pojedinci pod određenim uvjetima spriječeni u ostvarivanju prava na naknadu štete kada su njihova prava povrijeđena povredom prava Zajednice koje se može pripisati odluci suda države članice koji je odlučivao u zadnjem stupnju.
- 34 U tom kontekstu valja naglasiti da je sud zadnjeg stupnja po definiciji zadnje sudbene tijelo pred kojim pojedinci mogu ostvarivati svoja prava predviđena pravom Zajednice. Budući da povreda prava počinjena pravomoćnom odlukom suda nakon toga u pravilu ne može biti ispravljena, pojedincima ne smije biti oduzeta mogućnost da na temelju odgovornosti države pravnu zaštitu svojih prava ostvare tim putem.
- 35 Osim toga, osobito u svrhu sprječavanja kršenja prava koja pojedincima dodjeljuje pravo Zajednice predviđeno da je sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka dužan uputiti to pitanje Sudu na temelju članka 234. trećeg stavka UEZ-a.
- 36 Stoga iz zahtjeva koji su sastavni dio zaštite prava pojedinaca slijedi da pojedincima koji se pozivaju na pravo Zajednice na raspolaganju treba biti mogućnost da pred nacionalnim sudom pokrenu postupak za naknadu štete koja je posljedica povrede tih prava zbog odluke suda koji je odlučivao u zadnjem stupnju (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, t. 35.).
- 37 Neke od vlada koje su podnijele svoja očitovanja u ovom postupku tvrde da načelo odgovornosti države za štetu počinjenu pojedincima povredama prava Zajednice ne može biti primijenjeno na odluke nacionalnog suda koji odlučuje u zadnjem stupnju. S tim u vezi podneseni su argumenti prvenstveno na temelju načela pravne sigurnosti i posebno na temelju načela *res judicata*, neovisnosti i autoriteta sudbene vlasti i nepostojanja suda nadležnog za odlučivanje o sporovima koji se odnose na odgovornost države za takve odluke.
- 38 U tom smislu valja napomenuti da se važnost načela *res judicata* ne bi smjela osporavati (vidjeti gore navedenu presudu *Eco Swiss*, t. 46.). S ciljem očuvanja stabilnosti prava i pravnih odnosa te dobrog sudovanja, važno je da nakon što su

iscrpljena sva prava na žalbu ili nakon isteka predviđenih rokova, više nije moguće dovoditi u pitanje pravomoćne sudske odluke.

- 39 Valja imati u vidu, međutim, da priznanje načela odgovornosti države za odluku suda koji odlučuje u zadnjem stupnju nema samo po sebi za posljedicu dovodenje u pitanje pravomoćne odluke. Postupak u kojem se državu nastoji proglasiti odgovornom nema istu svrhu i ne uključuje nužno iste stranke kao postupak iz kojeg je proistekla odluka koja je stekla status *res judicata*. Ustvari, tužitelj u tužbi za utvrđivanje odgovornosti države, pod uvjetom da je uspješan u postupku, ishudit će nalog protiv države za naknadu štete koju je pretrpio, ali ne nužno i izjavu da se službenoj odluci koja je dovela do štete dokida valjanost statusa *res judicata*. U svakom slučaju, načelo odgovornosti države koje je sastavni dio pravnog poretka Zajednice iziskuje naknadu štete, ali ne i reviziju sudske odluke koja je dovela do štete.
- 40 Iz toga proizlazi da priznanje načela odgovornosti države za odluku suda koji odlučuje u zadnjem stupnju nije protivno načelu *res judicata*.
- 41 Ne bi bilo moguće podržati ni argumente koji se zasnivaju na neovisnosti i autoritetu sudbene vlasti.
- 42 Što se tiče neovisnosti sudbene vlasti, valja pojasniti da se načelo odgovornosti ne odnosi na osobnu odgovornost suca, već na odgovornost države. Nije očita mogućnost da u određenim uvjetima utvrđenje odgovornosti države za sudske odluke protivne pravu Zajednice podrazumijeva poseban rizik dovođenja u pitanje neovisnosti suda koji odlučuje u zadnjem stupnju.
- 43 U vezi s argumentom koji se zasniva na riziku smanjenja autoriteta suda koji odlučuje u zadnjem stupnju, s obzirom na to da bi njegove pravomoćne odluke mogle implicitno biti dovedene u pitanje u postupku u kojem država može biti proglašena odgovornom za takve odluke, postojanje prava na pokretanje postupka koji u određenim uvjetima osigurava naknadu za štetni utjecaj pogrešne sudske odluke moglo bi se smatrati i unapređenjem kvalitete pravnog sustava, a na taj način dugoročno i autoriteta sudbene vlasti.
- 44 Nekoliko vlada također je iznijelo argument da je primjena načela odgovornosti države za odluke nacionalnog suda koji odlučuje u zadnjem stupnju otežana poteškoćama u vezi s određivanjem suda nadležnog za odlučivanje o sporovima koji se odnose na naknadu štete koja je posljedica tih odluka.
- 45 S tim u vezi, a s obzirom na to da je iz razloga koji su u biti povezani s potrebom osiguranja zaštite prava pojedinaca koja su predviđena pravilima Zajednice načelo odgovornosti države koje je sastavni dio pravnog poretka Zajednice potrebno primijeniti na odluke nacionalnog suda koji odlučuje u zadnjem stupnju, na državama članicama je da zainteresiranim osobama omoguće realizaciju načela kroz osiguranje odgovarajućeg pravnog sredstva. Primjena ovog načela ne može biti ugrožena nepostojanjem nadležnog suda.
- 46 U skladu sa sudskom praksom, u nedostatku propisa Zajednice, na unutarnjem je pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati punu zaštitu prava koja pojedinci

uživaju na temelju prava Zajednice (vidjeti presudu od 16. prosinca 1976., Rewe, 33/76, Zb., str. 1989., t. 5.; Comet, 45/76, Zb., str. 2043., t. 13.; onu od 27. veljače 1980., Just, 68/79, Zb., str. 501., t. 25.; gore navedenu Francovich i ostali, t. 42., i onu od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, Zb., str. I-4599., t. 12.).

- 47 Podložno ograničenju da je na državama članicama u svakom pojedinom slučaju da osiguraju učinkovitu zaštitu tih prava, nije na Sudu da se uključuje u rješavanje pitanja nadležnosti koja bi mogla nastati u nacionalnom sudbenom sustavu iz klasifikacije određenih pravnih situacija na temelju prava Zajednice (vidjeti gore navedene presude od 18. siječnja 1996., SEIM, C-446/93, Zb., str. I-73., t. 32., i Dorsch Consult, t. 40.).
- 48 Valja dodati da, iako su na temelju razmatranja povezanih s poštivanjem načela *res judicata* ili neovisnošću sudbene vlasti u nacionalnim pravnim sustavima uvedena ponekad i stroga ograničenja mogućnosti proglašenja odgovornosti države za štetu nastalu uslijed pogrešnih sudskih odluka, razmatranjima ta mogućnost nije u potpunosti isključena. Primjenu načela odgovornosti države za sudske odluke većina država članica prihvatila je u jednom ili drugom obliku, kao što je nezavisni odvjetnik naglasio u točki 77. do točke 82. svojeg mišljenja, čak i ako je podložna samo restriktivnim i različitim uvjetima.
- 49 Također možemo primijetiti da s tim u vezi EKZLJP, a posebno njezin članak 41., omogućuje Europskom sudu za ljudska prava da uputi državu koja je prekršila temeljno pravo da oštećenoj stranci osigura naknadu štete koja je posljedica takvog postupanja. Iz sudske prakse tog suda vidljivo je da se naknada štete može dodijeliti i kada kršenje proizlazi iz odluke nacionalnog suda zadnjeg stupnja (vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 21. ožujka 2000., Dulaurans/Francuska, br. 34553/97).
- 50 Iz gore navedenog slijedi da se načelo prema kojem su države članice odgovorne osigurati naknadu štete prouzročene pojedincima povredom prava Zajednice za koje su odgovorne također primjenjuje kada navodno kršenje proizlazi iz odluke suda zadnjeg stupnja. Na svakoj je državi članici da u svojem pravnom sustavu odredi sud nadležan za odlučivanje o sporovima u vezi s takvom naknadom štete.

Uvjeti koji uređuju odgovornost države

- 51 U odnosu na uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi država članica bila dužna osigurati naknadu gubitka i štete počinjenih pojedincima zbog kršenja prava Zajednice za koje je odgovorna država, Sud je odredio tri pretpostavke: povrijeđeno pravno pravilo mora imati za cilj dodjelu prava pojedincima, povreda mora biti dovoljno ozbiljna i, naposljetku, mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene strane (vidjeti gore navedenu Haim, t. 36.).
- 52 Odgovornost države za gubitak ili štetu koja je nastala kao posljedica odluke nacionalnog suda zadnjeg stupnja, a kojom je prekršeno pravilo prava Zajednice, uređena je prema istim uvjetima.
- 53 U odnosu posebno na drugi uvjet i njegovu primjenu s ciljem utvrđivanja odgovornosti države uslijed odluke nacionalnog suda zadnjeg stupnja valja uzeti u obzir specifičnu prirodu sudbene funkcije i legitimne zahtjeve pravne sigurnosti, kao što su također

istaknule države članice koje su podnijele svoja očitovanja u ovom predmetu. Odgovornost države za povredu prava Zajednice odlukom nacionalnog suda zadnjeg stupnja može nastati samo u iznimnom slučaju kada je sud očito prekršio primjenjivo pravo.

- 54 Kako bi utvrdio je li taj uvjet ispunjen, nacionalni sud pred kojim se vodi postupak povodom tužbe za naknadu štete mora uzeti u obzir sve čimbenike koji obilježavaju situaciju o kojoj odlučuje.
- 55 Ti čimbenici posebno uključuju stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, činjenicu je li povreda bila namjerna ili namjerna, može li se eventualna pogrešna primjena prava opravdati ili ne, usvojeno stajalište, gdje je to primjenjivo, institucije Zajednice i nepoštovanje obveze suda da uputi prethodno pitanje na temelju trećeg stavka članka 234. UEZ-a.
- 56 U svakom slučaju povreda prava Zajednice dovoljno je ozbiljna kada donesena odluka predstavlja očito nepoštovanje sudske prakse Suda o toj problematici (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, t. 57.).
- 57 Tri pretpostavke spomenute u točki 51. ove presude nužne su i dovoljne kako bi se ustanovilo pravo pojedinaca na naknadu štete, iako to ne znači da država ne može snositi odgovornost i pod manje restriktivnim uvjetima na temelju nacionalnog prava (vidjeti gore navedenu presudu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, t. 66.).
- 58 Osim u pogledu samog prava na naknadu štete koje proizlazi izravno iz prava Zajednice kada su ispunjene pretpostavke iz prethodne točke, država je dužna nadoknaditi štetu u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, pri čemu pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (vidjeti gore navedene presude *Francovich* i dr., t. 41. do t. 43., i *Norbrook Laboratories*, t. 111.).
- 59 S obzirom na gore navedeno, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da se načelo prema kojem su države članice dužne naknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Zajednice za koju su one odgovorne primjenjuje i kada navodna povreda proizlazi iz odluke suda zadnjeg stupnja, a kada povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, povreda je dovoljno ozbiljna te kada postoji izravna uzročna veza između te povrede i gubitka ili štete koju su pretrpjele oštećene stranke. U svrhu utvrđivanja je li povreda dovoljno ozbiljna kada proizlazi iz takve odluke, nadležni nacionalni sud, uzimajući u obzir specifičnu prirodu sudbene funkcije, mora utvrditi je li povreda očita. Svaka država članica unutar svojeg pravnog sustava određuje nadležni sud koji odlučuje o sporovima u vezi takve naknade štete.

Treće pitanje

- 60 Na početku se valja prisjetiti da Sud dosljedno ističe da u kontekstu primjene članka 234. UEZ-a on nije nadležan odlučivati o usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice. Sud može, međutim, izdvojiti iz teksta pitanja koja je sastavio nacionalni sud, uzimajući u obzir činjenice koje je nacionalni sud naveo, one elemente koji se

odnose na tumačenje prava Zajednice kako bi sudu omogućio rješavanje pravnog problema koji se pred njim nalazi (vidjeti osobito presudu od 3. ožujka 1994., Eurico Italia i ostali, C-332/92, C-333/92 i C-335/92, Zb., str. I-711., t. 19.).

- 61 Svojim trećim pitanjem nacionalni sud u biti traži da se utvrdi treba li članak 48. Ugovora i članak 7. stavak 1. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.) (SL, posebno izdanje na engleskom jeziku 1968. (II), str. 475.) tumačiti na način da sprječavaju dodjelu, prema uvjetima kao što su oni predviđeni člankom 50.a GG-a, posebnog dodatka za radni staž koji, u skladu s tumačenjem Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) u presudi od 24. lipnja 1998., jest bonus za odanost.

Očitovanja podnesena Sudu

- 62 Kao prvo, G. Köbler ističe da posebni dodatak za radni staž predviđen člankom 50. GG-a nije bonus za odanost, već redovni dio plaće, kao što je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) u početku i potvrdio. Osim toga, do trenutka donošenja presude Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998. nijedan austrijski sud nije smatrao da navedeni dodatak jest bonus za odanost.
- 63 Nadalje, čak i pod pretpostavkom da dodatak jest bonus za odanost i da bi kao takav mogao opravdati neizravnu diskriminaciju, G. Köbler smatra da ne postoji uvriježena i određena sudska praksa Suda o ovom pitanju. U takvim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) premašio svoje ovlasti kada je povukao zahtjev za prethodnu odluku i samostalno donio odluku, budući da su tumačenje i definicija koncepta prava Zajednice u isključivoj nadležnosti Suda.
- 64 Naposljetku, G. Köbler ističe da kriteriji koji uređuju dodjelu posebnog dodatka za radni staž isključuju opravdanost neizravne diskriminacije kojoj je izložen. Dodatak se treba isplaćivati bez obzira na to zna li se na kojem je austrijskom sveučilištu podnositelj zahtjeva obavljao svoje dužnosti te čak ne postoji uvjet da podnositelj zahtjeva treba u istoj disciplini predavati neprekidno tijekom 15 godina.
- 65 Navodeći da Sud ne može tumačiti nacionalno pravo, Republika Austrija smatra da treće pitanje treba tumačiti na način da sud koji je uputio prethodno pitanje želi dobiti tumačenje članka 48. Ugovora. U tom smislu ističe da navedena odredba ne sprječava sustav naknade u sklopu kojeg se uzimaju u obzir kvalifikacije kandidata za radno mjesto stečene kod drugih nacionalnih ili stranih poslodavaca s ciljem utvrđivanja njegove plaće i koji, osim toga, predviđa dodatak koji se može nazvati bonusom za odanost, a koji je uvjetovan određenim razdobljem trajanja radnog staža kod istog poslodavca.
- 66 Republika Austrija iznosi objašnjenje da je poslodavac G. Köblera austrijska država s obzirom na to da je G. Köbler kao redovni sveučilišni profesor u radnom odnosu koji je uređen javnim pravom. Prema tome, profesor koji prelazi s jednom austrijskog sveučilišta na drugo ne mijenja poslodavca. Republika Austrija ističe da u Austriji postoje i privatna sveučilišta. Profesori koji tamo predaju zaposlenici su tih ustanova, a ne države, te njihov radni odnos nije uređen GG-om.

- 67 Komisija sa svoje strane ističe da članak 50.a GG-a diskriminira između radnog staža ostvarenog na austrijskim sveučilištima i radnog staža na sveučilištima u drugim državama članicama, kršeći time članak 48. Ugovora.
- 68 Komisija je mišljenja da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) u svojoj konačnoj ocjeni očito pogrešno protumačio područje primjene gore navedene presude Schönig-Kougebetopoulou. S obzirom na nove elemente za tumačenje nacionalnog prava, Komisija smatra da je sud trebao ostati kod svojeg zahtjeva za prethodnu odluku te ga samo preformulirati. U stvari, Sud nikada nije izričito presudio da bonus za odanost može opravdati diskriminatornu odredbu u pogledu radnika ostalih država članica.
- 69 Osim toga, Komisija ističe da posebni dodatak za radni staž o kojem je riječ u glavnom postupku, čak i da se smatra bonusom za odanost, ne može biti opravdanje za prepreku slobodnom kretanju radnika. Ističe da, u načelu, pravo Zajednice ne sprječava poslodavca da kvalificirane radnike nastoji zadržati na način da svojem osoblju ponudi povećanje plaće ili bonuse za staž ostvaren u poduzeću. Unatoč tome, „bonus za odanost” predviđen člankom 50.a GG-a treba razlikovati od bonusa koji proizvode učinke isključivo unutar poduzeća u mjeri u kojoj on funkcionira na razini dotične države članice i isključuje ostale države članice te tako izravno utječe na slobodno kretanje radnika. Osim toga, austrijska sveučilišta nisu u tržišnom natjecanju samo s ustanovama u drugim državama članicama, već i međusobno. No, spomenuta odredba ne proizvodi učinke u odnosu na potonju vrstu tržišnog natjecanja.

Odgovor Suda

- 70 Posebni dodatak za radni staž koji austrijska država preko poslodavca daje sveučilišnim profesorima na temelju članka 50.a GG-a predstavlja financijsku korist na osnovnu plaću, iznos koje već ovisi o trajanju radnog staža. Sveučilišni profesor prima dodatak ako je u struci na austrijskom sveučilištu najmanje 15 godina i ako, osim toga, najmanje četiri godine prima redovni dodatak za radni staž.
- 71 U skladu s navedenim, članak 50.a GG-a za potrebe dodjele predviđenog posebnog dodatka za radni staž isključuje mogućnost uzimanja u obzir razdoblja aktivnosti koja je sveučilišni profesor ostvario u državi članici koja nije Republika Austrija.
- 72 Valja utvrditi da takav režim može biti prepreka slobodnom kretanju radnika po dvije osnove.
- 73 Takav je režim kao prvo na štetu radnika migranata koji su državljani država članica koje nisu Republika Austrija u kojoj se radnicima migrantima radni staž u svojstvu sveučilišnog profesora ostvaren u tim državama ne priznaje isključivo zbog toga što radni staž nije ostvaren na austrijskom sveučilištu (vidjeti u tom smislu, u odnosu na usporedivu grčku odredbu, presudu od 12. ožujka 1998., Komisija/Grčka, C-187/96, Zb., str. I-1095., t. 20. i 21.).
- 74 Kao drugo, apsolutno odbijanje priznavanja staža ostvarenog u svojstvu sveučilišnog profesora u državi članici koja nije Republika Austrija prepreka je slobodnom kretanju radnika s nastanom u Austriji u mjeri u kojoj odvrća radnike migrante da napuste zemlju u svrhu ostvarivanja te slobode. Zapravo, nakon povratka u Austriju njihovo se

radno iskustvo u svojstvu sveučilišnog profesora u drugoj državi članici, odnosno radno iskustvo stečeno u obavljanju usporedivih djelatnosti, ne uzima u obzir za potrebe posebnog dodatka za radni staž predviđenog člankom 50.a GG-a.

- 75 Na navedena razmatranja ne utječe činjenica na koju se oslanja Republika Austrija da je, uslijed mogućnosti predviđene člankom 48. stavkom 3. GG-a o dodjeli veće osnovne plaće sveučilišnim profesorima migrantima u svrhu promicanja zapošljavanja stranih sveučilišnih profesora, njihova naknada često veća od one koju primaju profesori na austrijskim sveučilištima, čak i kada se uzme u obzir posebni dodatak za radni staž.
- 76 Zapravo, s jedne strane, članak 48. stavak 3. GG-a nudi tek mogućnost, a ne jamstvo da će profesor sa stranog sveučilišta od trenutka imenovanja za profesora na austrijskom sveučilištu primiti naknadu koja je veća od one koju primaju profesori austrijskih sveučilišta s istim iskustvom. Kao drugo, dodatna naknada koja se može ponuditi na temelju članka 48. stavka 3. GG-a nakon imenovanja posve je druge prirode od posebnog dodatka za radni staž. Prema tome, tom odredbom ne sprječava se da učinak članka 50.a GG-a bude nejednako postupanje prema sveučilišnim profesorima migrantima u usporedbi s profesorima austrijskih sveučilišta, čime nastaje prepreka slobodnom kretanju radnika koje je zajamčeno člankom 48. Ugovora.
- 77 Posljedično, mjera kao što je posebni dodatak za radni staž iz članka 50.a GG-a može biti prepreka slobodnom kretanju radnika koje načelno zabranjuje članak 48. Ugovora i članak 7. stavak 1. Uredbe br. 1612/68. Takvu bi se mjeru moglo prihvatiti samo ako je njezin legitiman cilj spojiv s Ugovorom te kad bi bila opravdana važnim razlozima u općem interesu. No, čak i u takvom slučaju, primjena navedenih pravila morala bi svejedno biti prikladna za osiguravanje ostvarivanja predmetnog cilja, a ne bi smjela prekoračiti ono što je nužno za postizanje tog cilja (vidjeti osobito presudu od 31. ožujka 1993., Kraus, C-19/92, Zb., str. I-1663., t. 32.; od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, Zb., str. I-4165., t. 37. i od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 104.).
- 78 U svojoj presudi od 24. lipnja 1998. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je presudio da prema nacionalnom pravu posebni dodatak za radni staž predviđen člankom 50.a GG-a jest bonus kojim se nastoji nagraditi odanost profesora austrijskih sveučilišta jedinom poslodavcu, odnosno austrijskoj državi.
- 79 Dakle, valja ispitati može li se za činjenicu da korist prema nacionalnom pravu jest bonus za odanost prema pravu Zajednice smatrati da pokazuje da je vođena važnim razlogom u općem interesu kojim se može opravdati prepreka slobodnom kretanju koju taj dodatak podrazumijeva.
- 80 Sud do sada nije imao priliku odlučiti može li bonus za odanost biti opravdanje za prepreku slobodnom kretanju radnika.
- 81 U točki 27. gore navedene presude Schönig-Kougebetopoulou i točki 49. presude od 30. studenoga 2000., Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Zb., str. I-10497.), Sud je odbio argumente koje su iznijele njemačka i austrijska vlada. Sud je tada istaknuo da se zakonodavstvom o kojem je riječ ni na koji način ne može nagraditi odanost radnika poslodavcu, jer je povećanje plaće koje radnik prima za

radni staž određeno ostvarenim godinama radnog staža kod više poslodavaca. Budući da u predmetima u kojima su donesene navedene presude povećanje plaće nije bilo bonus za odanost, Sud nije trebao ispitati bi li takav bonus sam po sebi mogao opravdati prepreku slobodnom kretanju radnika.

- 82 U ovom predmetu Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je u presudi od 24. lipnja 1998. presudio da se posebnim dodatkom za radni staž predviđenim u člankom 50.a GG-a nagrađuje odanost zaposlenika jednom poslodavcu.
- 83 Iako nije moguće isključiti da je cilj nagrađivanja odanosti radnika njihovim poslodavcima u kontekstu politike istraživanja ili sveučilišnog obrazovanja važan razlog u općem interesu, s obzirom na posebne karakteristike mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku valja utvrditi da prepreka koju podrazumijeva ne može biti opravdana s obzirom na taj cilj.
- 84 Kao prvo, iako su svi profesori na austrijskim javnim sveučilištima radnici jednog poslodavca, odnosno austrijske države, dodijeljeni su različitim sveučilištima. Međutim, na tržištu rada sveučilišnih profesora različita se austrijska sveučilišta natječu ne samo sa sveučilištima iz ostalih država članica i onima u državama koje nisu članice Europske unije, već i međusobno. Što se tiče te druge vrste tržišnog natjecanja, mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku ni na koji način se ne potiče odanost profesora austrijskom sveučilištu na kojem obnaša svoje dužnosti.
- 85 Kao drugo, iako se posebnim dodatkom za radni staž nastoji nagraditi odanost radnika poslodavcu, njime se također nagrađuju profesori austrijskih sveučilišta koji nastavljaju obavljati svoju djelatnost na austrijskom državnom području. Navedena korist dakle može imati posljedice na odluku profesora koji biraju između radnog mjesta na austrijskom sveučilištu i radnog mjesta na sveučilištu u drugoj državi članici.
- 86 U skladu s navedenim, posebni dodatak za radni staž o kojem je riječ u glavnom postupku nema samo učinak nagrađivanja odanosti zaposlenika poslodavcu. Također dovodi do podjele na tržištu rada sveučilišnih profesora na austrijskom državnom području i protivan je samom načelu slobodnog kretanja radnika.
- 87 Iz navedenoga slijedi da mjera poput posebnog dodatka za radni staž iz članka 50.a GG-a dovodi do prepreke slobodnom kretanju radnika koja se ne može opravdati važnim razlogom u općem interesu.
- 88 U skladu s navedenim, na treće pitanje iz zahtjeva za prethodnu odluku valja odgovoriti da članak 48. Ugovora i članak 7. stavak 1. Uredbe br. 1612/68 treba tumačiti na način da im je u uvjetima predviđenim u članku 50.a GG-a protivna dodjela posebnog dodatka za radni staž koji, u skladu s tumačenjem Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) u presudi od 24. lipnja 1998., jest bonus za odanost.

Četvrto i peto pitanje

- 89 Svojim četvrtim i petim pitanjem, koja valja obraditi zajedno, nacionalni sud u biti želi znati postoji li u glavnom postupku odgovornost države članice zbog kršenja prava

Zajednice presudom Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998.

Očitovanja podnesena Sudu

- 90 U odnosu na četvrto pitanje, G. Köbler, njemačka vlada i Komisija ističu da se članak 48. Ugovora primjenjuje izravno i da za pojedince stvara subjektivna prava koja nadležna tijela i nacionalni sudovi imaju obvezu očuvati.
- 91 Republika Austrija tvrdi da je na četvrto pitanje potrebno odgovoriti samo ako Sud na prethodna pitanja ne odgovori na način koji je ona predložila. Budući da je četvrto pitanje postavljeno samo u slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, koje smatra nedopuštenim, predlaže da Sud ne odgovori na četvrto pitanje. Osim toga, tvrdi da je nejasno jer zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava obrazloženje u tom pogledu.
- 92 U odnosu na peto pitanje, G. Köbler tvrdi da na njega treba potvrdno odgovoriti jer Sud ima sve elemente da sam presudi o tome je li u glavnom postupku Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) očito i znatno premašio svoje diskrecijske ovlasti.
- 93 Republika Austrija smatra da je na nacionalnim sudovima da primjenjuju kriterije za odgovornost država članica za gubitak ili štetu počinjene pojedincima zbog kršenja prava Zajednice.
- 94 Ipak, u slučaju da Sud sam odgovara na pitanje je li nastala odgovornost Republike Austrije, smatra, kao prvo, da svrha članka 177. Ugovora o EZ-u (sadašnji članak 234. UEZ-a) nije dodjela prava pojedincima. Dakle, smatra da taj uvjet za nastanak odgovornosti nije ispunjen.
- 95 Kao drugo, neosporivo je da u kontekstu spora koji se pred njima vodi nacionalni sudovi imaju velike diskrecijske ovlasti kod utvrđivanja toga imaju li ili nemaju dužnost sastaviti zahtjev za prethodnu odluku. U tom smislu, Republika Austrija smatra da, budući da je u svojoj presudi *Schöningh-Kougebetopoulou* Sud presudio da bonusi za odanost nisu, u načelu, suprotni odredbama o slobodnom kretanju radnika, je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) ispravno zaključio da u predmetu koji se pred njim vodi ima pravo sam odlučiti o pitanjima prava Zajednice.
- 96 Treće, ako Sud utvrdi da Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) nije postupio u skladu s pravom Zajednice u svojoj presudi od 24. lipnja 1998., ponašanje tog suda ne bi se ni u kojem slučaju moglo okvalificirati kao dovoljno ozbiljno kršenje tog prava.
- 97 Četvrto, Republika Austrija tvrdi da ne može postojati uzročna veza između povlačenja zahtjeva za prethodnu odluku koji je upućen Sudu od strane Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) i štete koju G. Köbler konkretno ističe. Ti se argumenti u stvari zasnivaju na potpuno nedopuštenoj pretpostavci da bi prethodnom odlukom Suda, da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) ostao kod svojeg zahtjeva, nužno bili podržani argumenti G. Köblera. Drugim riječima, u osnovi tih argumenata je implicirano da šteta do koje je došlo uslijed neisplate posebnog dodatka za radni staž za razdoblje od 1. siječnja 1995. do 28. veljače 2001.

ne bi nastala da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) ostao kod svojeg zahtjeva za prethodnu odluku i da je na temelju tog zahtjeva došlo do odluke Suda. Međutim, stranka u glavnom postupku ne može zasnivati svoje argumente prejudicirajući o tome što bi Sud odlučio u slučaju zahtjeva za prethodnu odluku niti je dopustivo da naknadu štete ističe s te osnove.

- 98 Sa svoje strane njemačka vlada tvrdi da je na nacionalnom sudu da odredi jesu li ispunjeni uvjeti za nastanak odgovornosti države članice.
- 99 Komisija smatra da u glavnom postupku odgovornost države članice ne nastaje. U stvari, iako je Komisija mišljenja da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) u svojoj presudi od 24. lipnja 1998. krivo protumačio gore navedenu presudu Schöning-Kougebetopoulou i, osim toga, prekršio članak 48. Ugovora kada je u svojem rješenju presudio da članak 50.a GG-a nije protivan pravu Zajednice, to je kršenje na neki način oprostivo.

Odgovor Suda

- 100 Iz sudske prakse Suda jasno je da je primjena kriterija za utvrđivanje odgovornosti država članica za štetu počinjenu pojedincima zbog kršenja prava Zajednice u načelu na nacionalnim sudovima (vidjeti gore navedenu presudu Brasserie du pêcheur i Factortame, t. 55. do t. 57.; gore navedenu British Telecommunications, t. 41.; onu od 17. listopada 1996., Denkavit i ostali, C-283/94, C-291/94 i C-292/94, Zb., str. I-5063., t. 49., i gore navedenu Konle, t. 58.).
- 101 Unatoč tome u ovom predmetu Sud ima na raspolaganju sve materijale koji mu omogućuju utvrditi jesu li uvjeti potrebni za nastanak odgovornosti države članice ispunjeni.

Prekršene pravne odredbe kojima se dodjeljuju prava pojedincima

Odredbe prava Zajednice čije je kršenje predmet glavnog postupka jesu, kao što je vidljivo iz odgovora na treće pitanje, članak 48. Ugovora i članak 7. stavak 1. Uredbe br. 1612/68. Tim se odredbama uređuju posljedice koje proizlaze iz temeljnog načela slobode kretanja radnika unutar Zajednice kroz zabranu diskriminacije s osnova državljanstva radnika država članica, a posebno u odnosu na njihovu naknadu za rad.

- 103 Nije sporno da je namjera tih odredaba dodjela prava pojedincima.

Dovoljno ozbiljna povreda

- 104 Valja uzeti u obzir tijek postupka koji je doveo do presude Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998.
- 105 U sporu koji se vodi pred njim između G. Köblera i Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst (savezni ministar za znanost, istraživanje i umjetnost) u odnosu na odbijanje Bundesministra da G. Köbleru dodijeli posebni dodatak za radni staž predviđen člankom 50.a GG-a, taj je sud rješenjem od 22. listopada 1997. koje je tajništvo Suda zaprimilo pod brojem C-382/97 uputio Sudu zahtjev za prethodnu

odluku s pitanjem o tumačenju članka 48. Ugovora i članka 1. do članka 3. Uredbe br. 1612/68.

- 106 Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) u tom rješenju između ostalog navodi da je u svrhu odlučivanja u sporu koji se vodi pred njim „neophodno znati je li suprotno pravu Zajednice na temelju članka 48. UEZ-a [...] da austrijski zakonodavac dodjeljuje ‚posebni dodatak za radni staž za redovne sveučilišne profesore‘ koji po svojoj prirodi nije ni bonus za dodatak ni nagrada, već sastavni dio plaće u sklopu sustava napredovanja koji podliježe uvjetu 15-godišnjeg radnog staža na austrijskom sveučilištu“.
- 107 Kao prvo, u zahtjevu za prethodnu odluku nedvosmisleno je navedeno da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) tada prema nacionalnom pravu smatrao da posebni dodatak za radni staž nije bonus za odanost.
- 108 Iz pismenih očitovanja austrijske vlade u predmetu C-382/97 nadalje slijedi da je Vlada, a u svrhu dokazivanja da članak 50.a GG-a ne može biti prekršeno načelo slobodnog kretanja radnika zajamčenog člankom 48. Ugovora, samo poduprla stajalište da posebni dodatak za radni staž predviđen dotičnom odredbom jest bonus za odanost.
- 109 Konačno, Sud je već u točkama 22. i 23. gore navedene presude Schöning-Kougebetopoulou presudio da mjera kojom se naknada radnika za rad uvjetuje trajanjem radnog staža, ali kojom se ujedno isključuje mogućnost uzimanja u obzir usporedivih razdoblja rada ostvarenih u javnoj službi druge države članice, može značiti povredu članka 48. Ugovora.
- 110 S obzirom da je Sud već presudio da je mjerom prekršena odnosna odredba Ugovora i da jedino opravdanje koje je u tom smislu iznijela austrijska vlada nije relevantno s obzirom na zahtjev za prethodnu odluku, tajnik Suda je u dopisu od 11. ožujka 1998. proslijedio primjerak presude Schöning-Kougebetopoulou Verwaltungsgerichtshofu (Vrhovni upravni sud) kako bi ovaj mogao ispitati stoje li mu na raspolaganju elementi za tumačenje prava Zajednice koji su potrebni za donošenje odluke u sporu pred njim i postavio pitanje smatra li potrebnim, s obzirom na tu presudu, ostati kod zahtjeva za prethodnu odluku.
- 111 U rješenju od 25. ožujka 1998. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je upitao stranke u sporu pred njim za stajalište o zahtjevu tajnika Suda i primijetio, na privremenoj osnovi, da je pravno pitanje koje je predmet odnosnog prethodnog postupka riješeno u korist G. Köblera.
- 112 Rješenjem od 24. lipnja 1998. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je povukao zahtjev za prethodnu odluku, zauzevši stajalište da više nije potrebno ustrajati sa zahtjevom za rješavanje spora. Izjavio je da je odlučujuće pitanje u ovom predmetu je li posebni dodatak za radni staž iz članka 50.a GG-a bonus za odanost ili ne, te da je to pitanje potrebno riješiti u kontekstu nacionalnog prava.
- 113 U svojoj presudi od 24. lipnja 1998. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je tvrdio da je „u svojem zahtjevu za prethodnu odluku od 22. listopada 1997. zauzeo stajalište da ‚posebni dodatak za radni staž za redovne sveučilišne profesore‘ po svojoj

prirodi nije ni bonus za odanost ni nagrada” i da „takvo tumačenje prava koje nije obvezujuće za stranke u postupku pred Verwaltungsgerichtshofom (Vrhovni upravni sud) nije moguće podržati”. Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je tada došao do zaključka da je ta korist u stvari bonus za odanost.

- 114 Iz gore navedenoga slijedi da je nakon što je tajnik Suda postavio pitanje Verwaltungsgerichtshofu (Vrhovni upravni sud) ostaje li kod svojeg zahtjeva za prethodnu odluku, nacionalni sud ispitao klasifikaciju posebnog dodatka za radni staž prema nacionalnom pravu.
- 115 Nakon ponovne klasifikacije posebnog dodatka za radni staž iz članka 50.a GG-a Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je odbacio tužbu G. Köblera. Sud je u svojoj presudi od 24. lipnja 1998. na temelju presude Schöning-Kougebetopoulou zaključio da bi, budući da se korist treba smatrati bonusom za odanost, ona mogla biti opravdana čak i ako je sama po sebi protivna načelu nediskriminacije iz članka 48. Ugovora.
- 116 Međutim, iz točke 80. i točke 81. ove presude jasno proizlazi da Sud nije u svojoj presudi Schöning-Kougebetopoulou izrazio stajalište o tome je li bonus za odanost prepreka slobodnom kretanju radnika i pod kojim uvjetima ona može biti opravdana. Zato se zaključci do kojih je došao Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) na temelju spomenute presude zasnivaju na njezinom pogrešnom tumačenju.
- 117 U skladu s navedenim, budući da je Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) izmijenio tumačenje nacionalnog zakona time što je mjeru iz članka 50.a GG-a klasificirao kao bonus za odanost nakon što mu je proslijeđena presuda Schöning-Kougebetopoulou i budući da Sud tada još nije imao priliku izraziti svoje stajalište o tome može li prepreka slobodnom kretanju radnika u obliku bonusa za odanost biti opravdana, Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je trebao ostati kod svojeg zahtjeva za prethodnu odluku.
- 118 Taj sud nije imao pravo zauzeti stajalište da rješenje predmetnog pravnog pitanja proizlazi iz uspostavljene sudske prakse Suda ili da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti presudu od 6. listopada 1982., CILFIT i drugi, 283/81, Zb., str. 3415., t. 14. i t. 16.). Tako je, na temelju trećeg stavka članka 177. Ugovora, bio dužan ostati kod svojeg zahtjeva za prethodnu odluku.
- 119 Osim toga, kao što proizlazi iz odgovora na treće pitanje, mjera kao što je posebni dodatak za radni staž iz članka 50.a GG-a, čak i da se može klasificirati kao bonus za odanost, podrazumijeva prepreku slobodnom kretanju radnika koja je protivna pravu Zajednice. U skladu s navedenim, Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je prekršio pravo Zajednice svojom presudom od 24. lipnja 1998.
- 120 Iz tog razloga treba ispitati je li predmetna povreda prava Zajednice očita, s obzirom posebno na elemente koje valja uzeti u obzir u tu svrhu, kao što je navedeno u točkama 55. i 56. gore.
- 121 Kao prvo, valja smatrati da kršenje pravila Zajednice iz odgovora na treće pitanje ne može biti tako određeno samo po sebi.

- 122 Pravom Zajednice nije izričito obuhvaćeno pitanje može li mjera za nagrađivanje odanosti radnika poslodavcu, kao što je bonus za odanost, a koja uključuje prepreku slobodnom kretanju radnika, biti opravdana, pa time i u skladu s pravom Zajednice. Odgovora na to pitanje nema ni u sudskoj praksi Suda. Štoviše, taj odgovor nije bio očigledan.
- 123 Kao drugo, činjenica da je nacionalni sud o kojem je riječ trebao ostati kod svojeg zahtjeva za prethodnu odluku kao što je utvrđeno u točki 118. ove presude nije po svojoj prirodi takva da poništava taj zaključak. U ovom predmetu Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je odlučio povući svoj zahtjev za prethodnu odluku iz razloga što je odgovor na pitanje prava Zajednice koje treba riješiti već donesen u gore navedenoj presudi Schöning-Kougebetopoulou. Dakle, Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud) je zbog pogrešnog tumačenja presude smatrao da pitanje o tumačenju više nije potrebno uputiti Sudu.
- 124 U tim uvjetima i s obzirom na okolnosti predmeta, povreda utvrđena u točki 119. ove presude ne može se smatrati očitom po svojoj prirodi pa stoga ni dovoljno ozbiljnom.
- 125 Valja dodati da se tim odgovorom ne dovode u pitanje obveze koje za predmetnu državu članicu proizlaze iz odgovora Suda na treće prethodno pitanje.
- 126 Stoga na četvrto i peto pitanje valja odgovoriti da povreda prava Zajednice, kao što je ona koja u okolnostima predmeta u glavnom postupku proizlazi iz presude Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998., nije očito i ne ispunjava zahtjev za nastanak, prema pravu Zajednice, odgovornosti države članice za odluku jednog od njezinih sudova zadnjeg stupnja.

Troškovi

- 127 Troškovi austrijske, njemačke, francuske i nizozemske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je uputio Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču) rješenjem od 7. svibnja 2001., odlučuje:

- 1. Načelo da su države članice dužne ispraviti štetu prouzročenu pojedincima povredom prava Zajednice za koju su odgovorne primjenjivo je i kada navodna povreda proizlazi iz odluke suda zadnjeg stupnja, pod uvjetom da povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, da je povreda dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između same povrede i gubitka ili štete koju su pretrpjele oštećene stranke. U svrhu utvrđivanja je li povreda dovoljno ozbiljna kada proizlazi iz takve odluke, nadležni nacionalni sud, uzimajući u obzir specifičnu prirodu sudbene funkcije, mora utvrditi je li povreda očita. Na**

pravnom je sustavu svake države članice da odredi sud nadležan za rješavanje sporova koji se odnose na naknadu štete.

2. **Članak 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a) i članak 7. stavak 1. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice valja tumačiti na način da sprječavaju dodjelu, prema uvjetima kao što su oni predviđeni člankom 50.a GG-a, posebnog dodatka za radni staž koji, prema tumačenju Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud, Austrija) u presudi od 24. lipnja 1998., jest bonus za odanost.**
3. **Povreda prava Zajednice, kao što je ona koja u okolnostima predmeta u glavnom postupku proizlazi iz presude Verwaltungsgerichtshofa (Vrhovni upravni sud) od 24. lipnja 1998. nije očitao i ne ispunjava zahtjev za nastanak, prema pravu Zajednice, odgovornosti države članice za odluku jednog od njezinih sudova zadnjeg stupnja.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 30. rujna 2003.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački