

M. sci Vanja VUJOVIĆ*

Dr. sc. Mirella RODIN*

Dr. sc. Ivan AKRAP*¹⁵⁹

UTICAJ NEUPUĆIVANJA PRETHODNOG PITANJA SUDU PRAVDE EU NA PRAVIČNOST POSTUPKA

Sažetak

Na osnovu članova 19 UEU i 267 UFEU Sud EU ima nadležnost da u okviru prethodnog postupka tumači pravo EU kako bi se obezbijedilo da se pravila EU na jednak način primjenjuju u svim državama članicama. U ovom radu obradiće se pravila UFEU kojima je regulisan prethodni postupak, sa osvrtom na kriterijume zauzete kroz sudsku praksu Suda EU kao i one date kroz preporuke namjenjene nacionalnim sudovima. Analiziraćemo kada su sudovi država članica u obavezi da postave prethodno pitanje, a kada mogu odlučiti da upute prethodno pitanje Sudu EU, te od kakvog značaja može biti predlog stranke za upućivanje prethodnog pitanja. Nadalje, u radu će se kroz praksu Europskog suda za ljudska prava analizirati propusti nacionalnih sudova država članica prilikom odlučivanja o neupućivanju prethodnog pitanja, a koji utiču na pravičnost postupka u smislu čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Rezultati istraživanja ovog rada ukazaće na nedostatak propisa država članica i preporuka EU o postupanju nacionalnih sudova povodom predloga stranke za pokretanje prethodnog postupka. U tom smislu, sugerisaće se i analizirati nužnost dopuna nacionalnog zakonodavstva u cilju obezbjeđenja pravičnosti postupka, kroz analizu zakonodavstva Republike Hrvatske. Navedeno istraživanje može poslužiti kao putokaz u zakonodavnim izmjenama u pravnom sistemu Crne Gore u okviru predstojećeg pristupanja EU. Smatramo da prethodno navedeno ima izuzetnu važnost za razumjevanje insitucionalnog okvira Suda EU, te dodatnih obaveza nacionalnih sudova da pravičnost obezbijede i u dijelu postupka koji se odnosi na prethodno pitanje.

* Sutkinja Osnovnog suda u Podgorici.

* Sutkinja Općinskog suda u Crkvenici, Republika Hrvatska.

* Sveučilište u Splitu, Odjel za stručne studije, Republika Hrvatska.

¹⁵⁹ Stavovi izneseni u članku predstavljaju lični stav autora i ne izražavaju mišljenja i stavove organa i organizacija sa kojima su autori povezani.

Ključne riječi: *prethodno pitanje, inicijativa za postavljanje prethodnog pitanja, Sud EU, pravičnost postupka, Evropska konvencija o ljudskim pravima*

I Uvod

Cilj ovog članka je predstaviti ključne novine i promjene s kojima će se nacionalno zakonodavstvo Crne Gore, a posebno pravosudni sistem, suočiti u kontekstu mogućeg pristupanja Evropskoj uniji.

Poseban fokus ovog rada biće na izmjenama u postupcima pred domaćim sudovima, s naglaskom na upućivanje prethodnih pitanja Sudu Evropske unije (u daljnjem tekstu Sud EU) i očuvanju pravičnosti postupaka. Pristupanje Evropskoj uniji ne samo da će redefinisati pravne okvire unutar kojih funkcionišu pravosudni sistemi, već će donijeti i nove izazove u osiguravanju usklađenosti s evropskim pravnim standardima, što će dodatno naglasiti važnost pravičnosti i efikasnosti u sudskim postupcima.

Naime, dodatna uloga koju će nacionalni sudovi dobiti biće tumačenje i primjena prava EU. U tom cilju, a radi razjašnjenja kako treba tumačiti prava EU, u određenim složenim situacijama, na raspolaganju će im stajati postupak prethodnog pitanja iz člana 267 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu UFEU).

Međutim, pravo EU ne propisuje nikakva posebna procesna pravila za postupak prethodnog pitanja, već to pitanje prepušta nacionalnom pravu.¹⁶⁰ Stoga će u ovom članku biti detaljno prikazan značaj upućivanja prethodnih pitanja Sudu EU, kao i procesne procedure i dileme koje se mogu pojaviti u tom kontekstu. Posebna pažnja biće posvećena iskustvima Republike Hrvatske, koja se suočila sa sličnim izazovima prilikom svog pristupanja Evropskoj uniji. Članak će se osvrnuti na ulogu Ustavnog suda u državama članicama kao ključnog kontrolora zaštite ljudskih prava na domaćem nivou, ukazujući na njegovu važnu funkciju u osiguravanju da domaći pravosudni sistem ostane usklađen sa standardima EU.

Kroz analizu ovih iskustava, biće objašnjen značaj i obaveza domaćih sudova da adekvatno obrazlože svoje odluke, naročito u svjetlu evropskog pravnog okvira. Posljedice koje nastupaju po države članice ako one propuste

¹⁶⁰ U svojoj informativnoj bilješci, Sud EU navodi da se zahtjev „može podnijeti u bilo kom obliku koji je dozvoljen nacionalnim pravom u vezi sa procesnim radnjama“ (IN, stav 20). Naime, ni pravo EU ni nacionalno pravo ne regulišu nacionalni postupak nakon što Sud EU donese odluku o prethodnom pitanju.

da upute prethodno pitanje u situaciji kada su bile zakonski obavezne da to učine, ne ogledaju se samo u reakciji Evropske komisije da pokrene postupak zbog povrede protiv dotične države članice, već, kako ćemo detaljnije vidjeti u ovom radu, takav propust može predstavljati i povredu prava na pravično suđenje u smislu člana 6 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁶¹

Naime, prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine, kada je Povelja o osnovnim pravima postala pravno obavezujuća, Evropska unija je, zbog nedostatka vlastitog kataloga osnovnih prava, bila primorana da koristi Konvenciju i sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).¹⁶² Od tada, situacija se promijenila, te smo suštinski dobili ukrštanje dva nadnacionalna pravna sistema, čije uloge nisu do kraja podijeljene.

II Postupak podnošenja zahtjeva

A. Pravni osnov

Prethodni postupak predstavlja temeljni mehanizam prava Europske unije, sa ciljem ujednačenog tumačenja i primjenu prava EU u svim zemljama članicama Unije.¹⁶³ Iako su presude Suda EU obavezujuće samo za nacionalni sud koji je postavio pitanje, presude koje tumače pravo EU imaju autoritet sličan onom koji imaju presude vrhovnih sudova u zemljama sa kontinentalnim pravom.¹⁶⁴

Članom 19 st. 3 tač. (b) Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU), propisano je da Sud EU, u skladu s Ugovorima, između ostalog odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije.

¹⁶¹ Broberg, Morten, National courts of last instance failing to make a preliminary reference: The (possible) consequences flowing therefrom, European public law, vol. 22, issue 2, 2016, str. 243-256.

¹⁶² Paul Gragl, (Judicial) love is not a one-way street: the EU preliminary reference procedure as a model for ECtHR advisory opinions under draft Protocol no. 16, European law review, vol. 38, br. 2 (2013), str. 229-247.

¹⁶³ Morten Broberg and Niels Fenger, Preliminary References to the European Court of Justice, Oxford University Press (2010), str.2-3, autori navode da kroz prethodni postupak nacionalni sudovi dobijaju značajnu ulogu u pomoći u interpretaciji prava Unije, postupak prethodnog pitanja pomaže da se obezbijedi jednoobrazno tumačenje prava EU, kao i da se obezbijedi efikasna primijene prava Unije, a shodno autorima igra i važnu ulogu u političkoj interakciji EU.

¹⁶⁴ EUR-Lex - 32019H1108(01) - EN - EUR-Lex (europa.eu), pristup stranici 04.08.2024. godine.

Članom 267 UFEU, propisano je da je Sud EU nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču: (a) tumačenja Ugovora; (b) valjanosti i tumačenja akata institucija, organa, kancelarija ili agencija Unije.

Naime, ako se prethodno navedena pitanja postave pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda EU da o tome odluči. Međutim, neće biti dispozicija suda, već dužnost ako se takvo pitanje pojavi u predmetu pred sudom, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka.

Osim navedenih normi, Poslovnika suda EU¹⁶⁵ koji u članovima 93 do 118 reguliše postupanje tog suda, Statuta Suda EU¹⁶⁶ i to člana 23, nema drugih normi u pravu EU koji detaljnije regulišu navedeni postupak, naročito postupak pred nacionalnim sudovima, već dozvoljava širinu nacionalnom pravu da isto pitanje reguliše u okviru domaćih pravnih normi. Međutim, prethodno navedeno učinilo je nužnim davanje preporuka od strane Suda EU koje su namijenjene nacionalnim sudovima¹⁶⁷, radi razjašnjenja brojnih pitanja, koje su se usled nedostatka uniformnih pravnih normi, godinama unazad razjašnjavale kroz sudsku praksu.

Ono što je za sada iskristalisano u praksi jeste da zakonodavstvo države članice ne može spriječiti nacionalni sud da podnosi zahtjeve za prethodna pitanja, te samo nacionalni sud pred kojim se postavilo pitanje ostaje nadležan da odluči da li se treba obratiti Sudu EU.¹⁶⁸ Nacionalno pravilo prema kojem je niži sud vezan tumačenjem prava EU od strane višeg suda ne može samo po sebi lišiti niži sud mogućnosti da se obrati Sudu EU radi prethodne odluke.¹⁶⁹

Dileme, koje su se pojavile u odnosu na pitanje nacionalnih sudova da li predmet treba prvo iznijeti pred Ustavni sud, koji bi se izjasnio o ustavnosti normi nacionalnog prava, bile su razlog za zauzimanje stava Suda EU, u kome je navedeno da bilo kakva obaveza propisana nacionalnim pravom da se

¹⁶⁵<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32012Q0929%2801%29>, pristup stranici 04.08.2024. godine.

¹⁶⁶ tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf (europa.eu), pristup stranici 04.08.2024. godine.

¹⁶⁷ Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (europa.eu), pristup stranici 01.08.2024. godine.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Predmet C-166/73 od 16.1.1974. Rheinmühlen, ECLI:EU:C:1974:3, par. 3-11; Predmet C-146/73 od 16.1.1974. Rheinmühlen, ECLI:EU:C:1974:2.

predmet iznese pred Ustavni sud, ne može spriječiti nacionalni (niži) sud da uputi zahtjev za prethodnu odluku.¹⁷⁰

Iako je primarna funkcija prethodnog postupka tumačenje prava EU, a ne utvrđivanje zakonitosti i interpretacija nacionalnog prava¹⁷¹, presude Suda EU u određenim situacijama uzročno posljedično dovode i do utvrđivanja da su domaće zakonske odredbe iz različitih oblasti prava u koliziji sa pravom EU. To nam upravo pokazuje i iskustvo Republike Hrvatske, kada je Sud EU donio presudu od 11. jula 2024. godine u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21¹⁷², u kojoj je presudio da je protivno pravu EU, konkretno članu 19 stav 1 tačka 2 UEU-a, to što je nacionalnim pravom predviđen unutrašnji mehanizam (uspostavljen Zakonom o sudovima i Sudskim poslovníkom) kojim sudska odluka može biti otpremljena strankama samo uz odobrenje sudije evidentičara koji nije član sudskog vijeća koje je donijelo odluku, te da sudske vijeće može biti primorano da izmijeni odluku od strane sjednice odjeljenja prihvatanjem "pravnog shvatanja", koje čine osobe koje nisu učestvovala u predmetu i pred kojima stranke nemaju mogućnost iznijeti svoje argumente.

B. Autor zahtjeva za prethodnu odluku

Pojam „sud države članice“¹⁷³ Sud EU tumači kao autonoman pojam prava Unije¹⁷⁴. Naime, Sud EU je ponekad dozvoljavao pitanja od tela koja

¹⁷⁰ Predmet C-106/77 od 9.3.1978. Simmenthal, ECLI:EU:C:1978:49, par. 24; Predmet C-348/89 od 18.6.1991. Mecanarte, ECLI:EU:C:1991:278, par. 41-46, Sud pravde je odlučio da član 234. zahtjeva da nacionalni sudovi imaju najšira moguća ovlaštenja da upućuju pitanja Sudu pravde ako smatraju da je tumačenje prava EU neophodno u predmetu pred njima, u suprotnom bi djelotvornost prava EU bila ugrožena.

¹⁷¹ Morten Broberg and Niels Fenger, Preliminary References to the European Court of Justice, Oxford University Press (2010), str.140.

¹⁷² Izreka presude u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21 od 11.7.2024. Financijska agencija protiv Hann-Invest d.o.o., Mineral-Sekuline d.o.o. i Udruga KHL Medveščak Zagreb, ECLI:EU:C:2024:594.

¹⁷³ Kako smo već napomenuli članom 19 st. 3 tač. (b) UEU, propisano je da sud Evropske unije, u skladu s Ugovorima, između ostalog odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica.

¹⁷⁴ EUR-Lex - 32019H1108(01) - EN - EUR-Lex (europa.eu), [pristup stranici 04.08.2024. godine.](#)

se ne smatraju sudovima prema domaćem pravu¹⁷⁵, kao i odbijao pitanja od tela koja se smatraju sudovima prema domaćem pravu¹⁷⁶.

Sud EU pritom uzima u obzir niz faktora koji ga opredjeljuju za zaključak da je određeni sud/organ ovlašćen da podnese zahtjev za prethodno pitanje. Ti kriterijumi se uglavnom tiču ocjene da li je organ osnovan na temelju zakona¹⁷⁷, da li je stalnog ili privremenog karaktera¹⁷⁸, da li je njegova nadležnost ustanovljena zakonom i da li su njegove odluke obavezne¹⁷⁹, da li taj organ donosi odluke nakon kontradiktorno provedenog postupka¹⁸⁰, da li

¹⁷⁵ Predmet C-275/98 od 16.9.1999. Unitron Scandinavia i drugi, ECLI:EU:C:1999:567 (the Danish Procurement Review Board); Predmet C-54/96 od 17.9.1997. Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413 (the German Federal Public Procurement Awards Supervisory Board); Predmet C-92/00 od 27.6.2002. HI, ECLI:EU:C:2002:379 [2002] ECR I-5553 (the Public Procurement Review Chamber of the Vienna Region) i Predmet C-411/00 od 19.9.2002. Felix Swoboda, ECLI:EU:C:2002:493 [2002] ECR I-10567 (the Austrian Federal Public Procurement Office).

¹⁷⁶ Predmet C-111/94 od 19.10.1995. Job Centre, ECLI:EU:C:1995:340, par. 9-11, Predmet C-182/00 od 12.6.2002. Lutz i drugi, ECLI:EU:C:2002:354, par. 13-17 ; Predmet C-192/98 od 14.12.1999. ANAS, ECLI:EU:C:1999:585, par. 24; Predmet C-178/99 od 7.6.2001. Salzmann, ECLI:EU:C:2001:283, par. 11-22; Predmet C-447/00 od 13.3.2002. Holto, ECLI:EU:C:2002:168, par. 17-23; Predmet C-86/00 od 8.11.2001. HSB-Wohnbau, ECLI:EU:C:2001:592, par. 11-17; Predmet C-248/01 od 14.6.2002. Hermann Pfanner Getränke i drugi, ECLI:EU:C:2002:367, par. 16-19; Predmet C-424/01 od 13.3.2003. CS Austrija, ECLI:EU:C:2003:154, par. 21-5; Predmet C-165/03 od 23.6.2005. Längst, ECLI:EU:C:2005:397, par. 24-8 i predmet C-105/03 od 16.6.2005. Pupino, ECLI:EU:C:2005:386, par. 22.

¹⁷⁷ Predmet C-61/65 od 30.6.1966. Vaanen-Göbbels, ECLI:EU:C:1966:39, par. 261 (original reference: Rec 1966, 377) (273); Predmet C-416/96 od 2.3.1999. Nour Eddline El-Yassini, ECLI:EU:C:1999:107, par. 18; Predmet C-54/96 od 17.9.1997. Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, par. 24-5 i predmeti C-9/97 i C-118/97 od 17.9.1998. Jokela, ECLI:EU:C:1998:421, par. 19.

¹⁷⁸ Predmet C-126/97 od 1.6.1999. Eco Swiss, ECLI:EU:C:1999:269, par. 40 . Naime, Sud EU neće prihvatiti da odgovara na pitanja postavljena od organa koji su osnovani radi rješavanja specifičnih sporova.

¹⁷⁹ Predmet C-161/03 od 11.7.2003. Samsung Electronic France, ECLI:EU:C:2003:380, par. 15.

¹⁸⁰ Na primer, holandski žalbeni komitet za opštu medicinu (Predmet C-246/80 od 6.10.1981. Broekmeulen protiv Huisarts Registratie Commissie, ECLI:EU:C:1981:218) je smatran sudom jer donosi konačne odluke u kontradiktornom postupku.

među strankama postoji spor¹⁸¹, da li primjenjuje pravne norme i da li je nezavisan¹⁸².

Jedno od osnovnih pravila je da upravni organi i upravne vlasti nemaju pravo na podnošenje zahtjeva za pokretanje prethodnog pitanja¹⁸³. Međutim, sud je priznao svojstvo suda organu koji odlučuje o žalbama na rješenja donijeta u postupcima javnih nabavki¹⁸⁴, prethodno procijenjujući da li ti organi imaju formalnu nezavisnost od organa uprave.

Iskustva Republike Hrvatske upravo ukazuju da Sud EU odlučujući u predmetima C-484/15 i C-551/15 presudio da javni bilježnici u Hrvatskoj, kada postupaju u okviru ovlaštenja koja su im povjerena nacionalnim pravom u izvršnim postupcima na osnovu „vjerodostojne isprave”, nijesu obuhvaćeni pojmom „sud” u smislu Uredbi br. 805/2004 i br. 1215/2012.¹⁸⁵

Međutim, to se odnosi samo kada neka od stranaka ima domicil u drugoj državi članici EU. Zbog toga su se uspostavile dvije prakse kod postupanja javnih bilježnika i sudova kod platnih naloga: jedna kada su obje stranke hrvatski državljani i druga kada je dužnik osoba iz druge države članice.

Zbog toga su domaći sudovi postavili pitanje diskriminacije hrvatskih građana.¹⁸⁶ U spojenim predmetima C-267/19 i C-323/19 od 7. maja 2020. godine, Sud EU nije ocijenio hrvatske propise, prema kojima javni bilježnici donose rješenja o izvršenju, protivno članu 18. UFEU-a zbog obrnute diskriminacije na osnovu nacionalnosti, niti po članu 47. Povelje Evropske

¹⁸¹ Na primer, italijanski sud koji se bavio nespornim postupkom registracije udruženja (Predmet C-111/94 od 19.10.1995. Job Centre Coop. ARL, ECLI:EU:C:1995:340) ili nemački sud koji je odlučivao o pravu roditelja da odredi prezime zajedničkom detetu (Predmet C-96/04 od 27.4.2006. Standesamt Stadt Niebüll, ECLI:EU:C:2006:254) nisu priznati kao sudovi sa sudskom funkcijom. U tim slučajevima, sudovi su vršili administrativnu funkciju bez rešavanja spora.

¹⁸² Ovo pitanje dobija na značaju kada je riječ o organima uprave koji imaju određene karakteristike sudova. Predmet C-246/05 od 14.6.2007. Haupl, ECLI:EU:C:2007:340, par. 15-21.

¹⁸³ Predmet C-125/04 od 27.1.2005. Denuit i Cordenier, ECLI:EU:C:2005:69, par. 14-17.

¹⁸⁴ Predmet C-275/98 od 16.9.1999. Unitron Scandinavia i drugi, ECLI:EU:C:1999:567, Predmet C-54/96 od 17.9.1997. Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, Predmet C-92/00 od 27.6.2002. HI, ECLI:EU:C:2002:379.

¹⁸⁵ Vidi presude u predmetima C- 484/15 od 9.3.2017., Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera, ECLI:EU:C:2017:199 i C-551/15 od 9.3.2017. Pula Parking d.o.o. protiv Svena Klause Tederahna, ECLI:EU:C:2017:193.

¹⁸⁶ Vidi rješenje u predmetu C-234/19 od 6.11.2019., EOS Matrix d.o.o. protiv Entazis d.o.o., ECLI:EU:C:2019:986, kojim se Sud EU oglasio očito nenadležnim, jer su obje stranke bile osnovane po hrvatskom pravu, pa nije bilo veze s pravom EU.

unije o temeljnim pravima u smislu prava na djelotvoran pravni lijek u nekontradiktornom postupku.¹⁸⁷

Arbitražni sudovi podliježu procjeni istih kriterijuma kao i ostali sudovi i organi. Tako je, procijenjujući svaki pojedinačni slučaj, sud priznao svojstvo suda¹⁸⁸ ili odbio da prizna svojstvo suda u situacijama kada država nije bila umiješana u donošenje arbitražne odluke a stranke su bile saglasne da se njihov spor riješi arbitražom, pri čemu nisu bile ni pravno, ni stvarno obavezne da iznesu svoj slučaj pred arbitražu¹⁸⁹.

U pogledu mogućnosti Ombudsmana da postavi prethodno pitanje, još uvijek se vode pravne debate¹⁹⁰, budući da isti ima legitimnu potrebu (iako njegova mišljenja nisu obavezujuća) da daje mišljenja zasnovana na pravilnoj interpretaciji prava EU. Za sada, okolnost da njegove odluke nisu obavezujuće čini ga neovlašćenim organom za podnošenje prethodnog pitanja.

Takođe, tužilaštva se u principu ne smatraju sudovima. Međutim, u nekim slučajevima Sud EU prihvata prethodna pitanja upućena od strane tužilaštava¹⁹¹.

C. Kada treba a kada se mora podnijeti prethodno pitanje?

Prethodno pitanje može se podnijeti ako su ispunjena dva uslova: (1) pred nacionalnim sudom se postavlja pitanje koje se tiče prava EU i (2) odluka o tom pitanju je neophodna kako bi nacionalni sud mogao donijeti presudu u konkretnom slučaju.

Činjenica da je slično pitanje već riješeno ili da je odgovor dat u ranijim presudama Suda EU ne sprječava nacionalni sud da ponovo postavi pitanje¹⁹².

¹⁸⁷ Detaljnije vidi presudu u spojenim predmetima C-267/19 i C-323/19 od 7.5.2020. Parking d.o.o. protiv Sawal d.o.o. (C-267/19) i Interplastics s. r. o. protiv Letificio d.o.o. (C-323/19), ECLI:EU:C:2020:351.

¹⁸⁸ Predmet C-61/65 od 30.6.1966. Vaasen-Gobbels, ECLI:EU:C:1966:39 English special edition (1966) ECR261(Original reference: Rec 1966 377) (273) together with advocate General opinion at 281.

¹⁸⁹ Predmet C-102/81 od 23.3.1982. Nordsee, ECLI:EU:C:1982:107, par. 10-12 i Predmet C-125/04 od 27.1.2005. Denuit i Cordenier, ECLI:EU:C:2005:69, par. 13-17.

¹⁹⁰ Neki se zalažu da se u budućnosti i Ombudsmanu dozvoli postavljanje pitanja, npr. M Broberg, 'Preliminary References by Public Administrative Bodies: When Are Public Administrative Bodies Competent to Make Preliminary References to the European Court of Justice?' (2009) 15 European Public Law 207, str. 220.

¹⁹¹ Poput italijanskog pretora koji je imao funkcije i sudije i tužioca (Predmet C-14/86 od 9.7.1987. Pretore di Salò, ECLI:EU:C:1987:339).

¹⁹² Osim ako je riječ o acte éclairé i acte claire.

Na nacionalnom sudu je da procijeni relevantnost pitanja za rješenje konkretnog spora¹⁹³. Odgovor Suda EU mora biti ključan kako bi nacionalni sud mogao donijeti odluku¹⁹⁴. Stoga, Sud EU će odbaciti prethodna pitanja koja su previše opšta ili hipotetička i koja bi bila beskorisna za rješavanje spora¹⁹⁵.

Ako sud koji odlučuje nema dalje pravne lijekove protiv svojih odluka prema nacionalnom pravu, obavezan je podnijeti prethodno pitanje. Međutim, procjena ove obaveze ostaje na samom sudu. Izuzeci od ove obaveze odnose se na situacije kada pitanje koje se postavilo nije od značaja za rješenje spora (što je i razlog zbog kojeg Sud EU može odbiti da odgovori na prethodno pitanje) ili je pitanje već bilo predmet prethodnog postupka i Sud EU je već donio presudu o sličnom pitanju¹⁹⁶ (kada nije obavezan da podnese novo pitanje, ali može to učiniti *-acte éclairée*).

Ako je tumačenje prava EU očigledno i ne ostavlja prostora za sumnju, sud može smatrati da nije potrebno tražiti tumačenje od Suda EU (*acte clair*)¹⁹⁷. Međutim, sud mora uzeti u obzir sve specifičnosti prava EU, uključujući jezičke razlike i kontekst cjelokupnog pravnog sistema EU.

¹⁹³ Kako je Sud EU naveo u Predmetu C-318/00 od 13.7.2004. Bacardi-Martini, ECLI:EU:C:2004:498 par. 41, „isključivo je na nacionalnom sudu... da u svetlu specifičnih okolnosti slučaja proceni potrebu za prethodnim pitanjem kako bi mogao doneti presudu, kao i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu EU. Prema tome, kada postavljena pitanja obuhvataju tumačenje prava [EU], Sud EU je, u principu, dužan da donese odluku...“. Sud EU neće odgovarati na pitanja koja su postavljena samo zbog proceduralnih strategija stranaka, a koja nisu relevantna za rješenje konkretnog spora.

¹⁹⁴ Predmet C-283/81 od 6.10.1982. CLIFIT, ECLI:EU:C:1982:335, par.10.; Predmet C-279/06 od 11.9.2008. CEPESA, ECLI:EU:C:2008:485 par. 26-32. „...nacionalni sud može postaviti više pitanja, pri čemu će svako pitanje biti zasnovano na drugačijem hipotetičkom viđenju činjenica...“.

¹⁹⁵ Predmet C-67/91 od 16.7.1992. Asociación Española de Banca Privada, ECLI:EU:C:1992:330, par. 24-6; Predmet C-129/94 od 28.3.1996. Ruiz Bernaldez, ECLI:EU:C:1996:143 par. 7; Predmet C-143/94 od 30.3.1995. Furlanis Costruzioni, ECLI:EU:C:1995:92, par. 11-12; Spojeni predmeti C-215/96 i C-216/96 od 13.1.1999. Bagnasco, ECLI:EU:C:1999:12, par. 20; Predmet C-399/98 od 3.7.2001. Ordine degli Architetti i drugi, ECLI:EU:C:2001:420, par. 41; Predmet C-33/99 od 10.5.2001. Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, ECLI:EU:C:2001:250, par. 29; i Predmet C-414/07 od 22.12.2008. Magoora, ECLI:EU:C:2008:766, par. 21-5.

¹⁹⁶ Predmet C-340/99 od 16.5.2001. TNT Traco, ECLI:EU:C:2001:281, par. 35; i Predmet C-421/06 od 11.10.2007. Fratelli Martini, ECLI:EU:C:2007:614, par. 54.

¹⁹⁷ Vidi Rasmussen, H., ‘The European Court’s Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?’, 9 EL Rev. (1984), p. 242; Bebr, G., ‘The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC – Problems and Suggestions for Improvement, in Schermers, H.G., et al. (eds), Article 177 EEC: Experience and Problems, North-Holland, Amsterdam, 1987, par. 355.

Prethodno navedeni kriterijumi su dati kroz brojnu praksu Suda EU, od kojih je najznačajnija CLIFIT¹⁹⁸ presuda. Međutim, ispunjavanje zahtjeva iz navedene presude nije lak zadatak¹⁹⁹.

Ali, koje su posljedice za državu ako sudovi koji su obavezni ne upute prethodno pitanje, te da li treba dozvoliti žalbu na odluku nacionalnog suda kojom se odlučuje o (ne)upućivanju prethodnog pitanja²⁰⁰, makar u prvom periodu nakon eventualnog pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji pokazaće praksa Republike Hrvatske.

Uvid u praksu Evropskog suda za ljudska prava, sa druge strane, će pokazati od kakvog je uticaja insistiranje stranke da se uputi prethodno pitanje u predmetnom postupku, te na koji način i u kom obimu će takav predlog stvoriti obavezu nacionalnom sudu da pruži adekvatno obrazloženje u slučaju odbijanja.

III Odnos između prethodnog postupka i nacionalnog postupka - iskustva Republike Hrvatske

Republika Hrvatska postala je članica Evropske unije 1. jula 2013. godine. Međutim, zakonodavne pripreme u vezi sa pristupanjem EU počele su ranije. Odluka o izmjeni Ustava Republike Hrvatske donesena je 2010. godine, a odredbe koje su se odnosile na EU stupile su na snagu na dan pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji.²⁰¹ Ovim promjenama, između ostalog, izjednačena su prava koja proizilaze iz pravne tekovine EU sa pravima zagarantovanim hrvatskim pravnim poretom. Nadalje, propisano je da se pravni akti i odluke koje je Hrvatska prihvatila u institucijama EU primjenjuju u zemlji u skladu s pravnom tekovinom EU, dok su hrvatski sudovi dužni da sude u vezi sa subjektivnim pravima koja se zasnivaju na pravnoj tekovini EU.²⁰² Ove odredbe odražavaju procesnu autonomiju država članica kao jedno od načela EU.²⁰³

¹⁹⁸ Predmet C-283/81 od 6.10.1982. CLIFIT, ECLI:EU:C:1982:335.

¹⁹⁹ Morten Broberg and Niels Fenger, Preliminary References to the European Court of Justice, Oxford University Press (2010), str.237.

²⁰⁰ Vidi suprotno stanovište: Butler, Graham, Just say no!: Appeals against orders for a preliminary reference, European public law, vol. 26, issue 3 (Dec. 2020), str. 615-641.

²⁰¹ Odluku o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske donio je Hrvatski sabor na sjednici 16.6.2010., Narodne novine br. 76/2010.

²⁰² Član 141 c, st. 1-3. Ustava Republike Hrvatske.

²⁰³ Na primjer vidi odluke Suda EU u predmetima: C- 33/76 od 16.12.1976., Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral Ag protiv Landwirtschaftskammer für das Saarland, ECLI:EU:C:1976:188, C-425/16 od 19.10.2017., Hansruedi Raimund protiv Micheale

Ipak, to načelo je ograničeno principima ekvivalentnosti i djelotvornosti prava EU. Sud EU je u presudi u predmetu C-3/16 Lucio Cesare Aquino protiv Belgische Staat od 15. marta 2017. godine istakao: „*kada u određenoj oblasti prava Unije ne postoje pravila, unutrašnji pravni poredak svake države članice treba uspostaviti proceduralna pravila za sudske postupke koji treba da osiguraju zaštitu prava pojedinaca na temelju načela procesne autonomije, ali pod uslovom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutrašnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korišćenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti).*”²⁰⁴ Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu takođe je zagantovano u članu 47. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije,²⁰⁵ koja u skladu sa članom 6. stavom 1. UFEU predstavlja primarno pravo EU. Shodno tome, procesne odredbe koje se odnose na postavljanje zahtjeva za prethodna pitanja prema članu 267. UFEU trebalo bi da odražavaju procesnu autonomiju Hrvatske, ali i da udovolje principima ekvivalentnosti i efikasnosti.

Mnoga pitanja vezana za postavljanje zahtjeva za prethodna pitanja već su regulisana pravom EU ili postoje preporuke, kao što su pitanja vezana za sadržaj zahtjeva, ko i u kojim situacijama podnosi zahtjev, te kakav je učinak odluke Suda EU na dalji nacionalni postupak.

Član 23. Statuta Suda EU propisuje da u slučajevima iz člana 267. UFEU, sud države članice obavještava Sud EU o odluci kojom se suspenduje postupak i predmet upućuje Sudu EU. Dakle, iz te odredbe proizilazi da dolazi do suspenzije postupka pred sudom države članice kada se postavlja zahtjev Sudu EU, pa su domaće procesne odredbe morale regulisati donošenje odluke o suspenziji postupka.

Aigner, ECLI:EU:C:2017:776, C-161/15 od 17.3.2016., Abdelhafid Bensada Benallal protiv État belge, ECLI:EU:C:2016:175, t. 24.

²⁰⁴ Više vidi: Diana-Urania Galetta, “Procedural Autonomy of EU Member States : Paradise Lost?”, Berlin Heidelberg (Springer: 2010).

²⁰⁵ Član 47. Povelje o temeljnim pravima EU pod naslovom " Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje" glasi: "(1) Svako čija su prava i slobode zagantovani pravom Unije povrijeđeni, ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu sa uslovima utvrđenim ovim članom.

(2) Svako ima pravo da sud, koji je prethodno ustanovljen zakonom, nezavistan i nepristrasan, pravično, javno i u razumnom roku razmotri njegov slučaj. Svako ima mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan.

(3) Pravna pomoć se obezbjeđuje za lica koja nemaju dovoljno sredstava, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za obezbjeđivanje djelotvornog pristupa pravdi."

U hrvatskom pravnom sistemu, procesne odredbe o postavljanju prethodnih pitanja nisu sadržane u jednom zakonu, već su uključene u tri glavna procesna zakona: Zakon o krivičnom postupku, Zakon o upravnim sporovima i Zakon o parničnom postupku, čije ćemo odredbe analizirati.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2011. godine,²⁰⁶ u član 213., koji reguliše institut prekida postupka, unesena je odredba koja glasi: "*Sud će prekid postupka odrediti i ako je (...) 2) odlučio podnijeti zahtjev Europskom sudu o tumačenju prava Europske unije ili o valjanosti akta koje su donijele institucije Europske unije.*" Budući da protiv rješenja o prekidu nije bilo isključeno pravo na žalbu, to je značilo da je pravni lijek protiv odluke o određivanju prekida radi podnošenja zahtjeva Sudu EU dopušten.²⁰⁷ Ova zakonska odredba kritikovana je zbog svoje jednostavnosti i nedorečenosti.²⁰⁸ Osim toga, naglašavano je da je samo Sud EU ovlašćen da odluči o zahtjevu suda države članice, pa viši domaći sudovi nisu ovlašćeni da ocjenjuju da li je pitanje relevantno ili ne, jer sud koji postavlja zahtjev ima pravo na direktnu saradnju sa Sudom EU.²⁰⁹ S obzirom na član 267. UFEU, svaki nacionalni sud može podnijeti zahtjev za prethodnu odluku, pa se to pravo ne može dovesti u pitanje primjenom nacionalnih pravnih pravila koja dopuštaju žalbenom sudu da izmijeni ili ukine odluku o podnošenju zahtjeva Sudu EU i naloži sudu koji je donio navedenu odluku da nastavi s postupkom koji je bio prekinut.²¹⁰

Kada su hrvatski sudovi počeli postavljati prethodna pitanja Sudu EU, odredba o prekidu postupka radi podnošenja zahtjeva Sudu EU zaista se pokazala kao nepotpuna, jer nije davala odgovore na sve dileme. Iako se u naprijed citiranoj odredbi iz čl. 23. Statuta Suda EU prvo pominje suspenzija postupka, a zatim upućivanje predmeta Sudu EU. Iz teksta odredbe iz Zakona o parničnom postupku proizilazilo je da se prvo donosi odluka o podnošenju zahtjeva, a zatim se obavezno određuje prekid. Nije bilo jasno da li je odluka

²⁰⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 57/2011.

²⁰⁷ Član 378. st. 1. Zakona o parničnom postupku.

²⁰⁸ Pošćić Ana, Martinović Adrijana, "Postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije", *Građansko pravo*

- *sporna pitanja i aktualna sudska praksa - 2018.*, Zbornik radova, Tuheljske Toplice, 22. - 23. studenoga 2018., Vrhovni sud RH i Pravosudna akademija RH, str. 223. -251.

²⁰⁹ Šago Dinka, Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom – problemi i moguća rješenja, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 36, br. 1, 381-408 (2015).

²¹⁰ Vidi presudu u predmetu C-210/06 od 16.12.2008., Cartesio Oktató és Szolgáltató bt., ECLI:EU:C:2008:723.

o podnošenju zahtjeva pisana procesna odluka ili je dovoljno da je zahtjev sastavljen i poslat Sudu EU. Nadalje, nije bilo jasno da li se zahtjev šalje Sudu EU bez obzira na žalbu protiv rješenja o prekidu, prije pravosnažnosti,²¹¹ ili tek nakon pravosnažnosti rješenja o prekidu.²¹² Prema navedenoj odredbi, viši sud nije imao mnogo izbora prilikom odlučivanja, jer ako je niži sud odlučio da podnese zahtjev, on je u skladu s ovom normom bio dužan i odrediti prekid. Žalbeni sud, prema navedenoj praksi Suda EU, nema ovlaštenja da ispituje osnovanost postavljanja prethodnih pitanja, jer niži sud ima pravo direktne saradnje sa Sudom EU.²¹³ Tako je, na primjer, Županijski sud u Rijeci odlučujući o žalbi protiv rješenja o prekidu²¹⁴ zbog upućivanja prethodnih pitanja Sudu EU istakao kako: "*odluku o podnošenju zahtjeva Evropskom sudu samostalno donosi sud prvog stepena kada smatra da je to potrebno*" i "*kada je sud prvog stepena odlučio da podnese takav zahtjev, dužan je u skladu sa izričitom odredbom čl. 213. st. 1. t. 2. ZPP-a odrediti prekid postupka.*" No, bilo je i drugačijih rješenja u praksi. Naime, u krivičnom postupku, u kojem takođe nije bilo isključeno pravo na žalbu protiv rješenja o prekidu, Vrhovni sud RH je 2017.²¹⁵ ukinuo rješenje Županijskog suda u Zagrebu²¹⁶ kojim je prekinut krivični postupak do odluke Suda EU, navodeći kako "*se ne radi o pravnom pitanju o kojem zavisi primjena krivičnog zakona, zbog čega nije bilo uslova za prekid postupka.*" Ovom odlukom Vrhovni sud RH je ušao u samo pitanje opravdanosti podnošenja zahtjeva od strane suda nižeg stepena, osporavajući mu na taj način pravo na direktnu saradnju sa Sudom EU. Međutim, Županijski sud u Zagrebu je još prije određivanja prekida postupka podnio prethodno pitanje Sudu EU. Navedena odluka Vrhovnog suda RH nije se pokazala ispravnom, jer je Sud EU donio presudu pod posl. br. C-268/17 dana 25. jula 2018, dakle odgovore na postavljena prethodna pitanja ocijenio je potrebnim za donošenje konačne odluke u toj pravnoj stvari.

²¹¹ Npr. u predmetu Općinskog suda u Puli-Pola br. Povrv-1620/15 povodom čijih prethodnih pitanja je Sud EU donio presudu C- 551/15 od 9.3. 2017. Pula Parking d.o.o. protiv Svena Klause Tederahna, ECLI:EU:C:2017:193.

²¹² Npr. u predmetu Općinskog suda u Rijeci P-4923/15 povodom čijih prethodnih pitanja je Sud EU donio presudu C- 630/17 od 14.2.2019. Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen, ECLI:EU:C:2019:123.

²¹³ Presuda u predmetu C-210/06 od 16.12.2008., Cartesio Oktató és Szolgáltató bt., ECLI:EU:C:2008:723.

²¹⁴ Županijski sud u Rijeci broj Gž-2534/2017-2 od 9.5.2018.

²¹⁵ Vrhovni sud RH, broj: I Kž-Us 102/17-4 od 19.9.2017.

²¹⁶ Županijski sud u Zagrebu rješenje broj K-Us-29/15 od 30.5.2017.

Osim toga, u praksi hrvatskih sudova javili su se brojni istovrsni predmeti, na primjer u vezi sa sporovima oko potrošačkih kredita²¹⁷ i naplate parking karata protiv državljana drugih država članica,²¹⁸ u kojima se primjenjivalo pravo EU. Međutim, nije bilo regulisano pitanje može li se odrediti prekid u postupku u kojem nije postavljen zahtjev Sudu EU za tumačenje prava EU, već u drugom sličnom predmetu. Domaći sudovi su u istovrsnim predmetima određivali prekid postupka, iako nisu sami podnijeli zahtjev, kako ne bi opteretili Sud EU brojnim jednakim zahtjevima te radi ekonomičnosti postupka. Ipak, drugostepeni sudovi su, zbog nedostatka pravne osnove, ponekad ukidali takva rješenja o prekidu postupka.²¹⁹

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku²²⁰ u član 213. dodate su nove odredbe. ZPP sada pravi razliku između obaveznog i fakultativnog prekida postupka. Kod obaveznog prekida postupka, zadržano je rješenje da se prvo podnosi zahtjev Sudu EU, a zatim obavezno određuje prekid.²²¹ S tim da je protiv rješenja o prekidu isključeno pravo na žalbu,²²² pa je otklonjena dilema u vezi sa čekanjem pravosnažnosti rješenja o prekidu. Nadalje, uveden je fakultativni prekid, odnosno mogućnost određivanja prekida u situacijama kada je zahtjev Sudu EU već podnijen u drugom postupku, a odluka suda zavisi od rješenja tog zahtjeva.²²³ Kod fakultativnog prekida nije isključeno pravo na žalbu, jer u tim predmetima nije podnijen zahtjev, a drugostepenom sudu ostaje da ispita da li se zaista radi o predmetu u kojem odluka zavisi od odlučivanja Suda EU povodom zahtjeva za prethodno pitanje u drugom predmetu.

Zakon o krivičnom postupku sadrži poseban član o podnošenju zahtjeva Sudu EU za donošenje prethodne odluke, koji propisuje samo obavezni prekid u slučaju podnošenja zahtjeva, te protiv te odluke nije dozvoljena žalba. Za vrijeme trajanja prekida ne teče zastara krivičnog gonjenja i sud

²¹⁷ Na primjer vidi presude Suda EU u predmetima C- 630/17 od 14.2.2019. Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen, ECLI:EU:C:2019:123 i C- 567/20 od 5.5.2022., A.H. protiv Zagrebačke banke d.d., ECLI:EU:C:2022:352.

²¹⁸ Vidi predmet Suda EU C- 551/15 od 9.9.2017. Pula Parking d.o.o. protiv Svena Klaus Tederahna, ECLI:EU:C:2017:193.

²¹⁹ Županijski sud u Zagrebu, posl. br. Gž Ovr- 622/17 od 16.10.2018.

²²⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 70/2019.

²²¹ Čl. 213. st. 1. toč. 2. ZPP-a.

²²² Čl. 213. st. 3. ZPP-a.

²²³ Čl. 213. st. 2. toč. 2.

može preduzimati samo one radnje za koje postoji opasnost od odlaganja. Važeće odredbe čl. 105. Zakona o upravnim sporovima takođe propisuju samo obavezni prekid. Međutim, protiv rješenja o prekidu spora može se podnijeti žalba. U odredbama svih ovih zakona, propisana je i obaveza suda da, ukoliko je odredio prekid postupka zbog podnošenja zahtjeva Sudu EU, obavijesti ministarstvo nadležno za spoljne poslove. Za procesne razlike u ova tri zakona nema opravdanog razloga, već su one nastale kao činjenica da je ovaj institut regulisan različitim zakonima.

Hrvatskim procesnim odredbama nisu propisana brojna druga procesna pitanja. Na primjer, nije propisano postupanje povodom prijedloga stranke za podnošenje zahtjeva Sudu EU, donošenje odluke o trošku kojeg su stranke imale pred Sudom EU. Zatim, nije propisana komunikacija domaćeg suda prema strankama radi osiguranja kontradiktornosti, uključujući koja pismena se dostavljaju strankama, odnosno da li se i sam zahtjev dostavlja strankama, o povlačenju zahtjeva pred Sudom EU i slično. Takođe, nije propisana ni komunikacija sa Sudom EU vezano za procesne okolnosti kao što su povlačenje tužbe, postizanje mirnog rješenja spora, prekid ili obustava postupka zbog smrti stranke i slično, a budući da je za odlučivanje Suda EU uslov da je spor stvarno u toku pred nacionalnim sudom koji upućuje zahtjev.

Republika Hrvatska je u nešto više od 11 godina članstva postavila 47 zahtjeva za donošenje prethodne odluke, s tim da se broj postavljenih zahtjeva povećava iz godine u godinu. Međutim, uprkos tom broju, povodom mnogih zahtjeva nije donesena meritorna odluka, zbog nedopuštenosti za donošenje prethodne odluke, nenadležnosti, ili su zahtjevi povučeni.²²⁴ Većinu zahtjeva postavili su prvostupanjski sudovi, dok je Vrhovni sud RH postavio tek dva takva zahtjeva.

A. Izazovi u primjeni zakonskih normi sa uporednim prikazom zakonskih rješenja

Uporednim pregledom zakonskih normi kojima je reguliran prekid parničnog postupka u Republici Hrvatskoj²²⁵ i Crnoj Gori, da se zaključiti da

²²⁴ U trenutku pisanja ovog rada od ukupno 47 postavljenih zahtjeva, 36 ih je dovršeno, dok je 11 još u tijeku. Od onih koji su završeni, 19 zahtjeva je meritorno riješeno, dok ih je 6 odbačeno kao nedopušteni, 3 su povučena, a u 4 slučaja se Sud EU oglasio nenadležnim.

²²⁵ Parnični postupak je postupak koji najdetaljnije reguliše proceduru pokretanja prethodnog pitanja.

su navedeni zakoni prije pristupanja Hrvatske Europskoj uniji imali gotovo identične odredbe.

Oba zakona razlikuju dvije vrste prekida, i to: prekid koji nastupa po sili zakona (kada se donosi rješenje kojim se utvrđuje prekid)²²⁶, te prekid uslijed drugih okolnosti (kada sud donosi rješenje kojim se utvrđuje prekid)²²⁷. Sudeći po slovu zakona, prekid uslijed drugih okolnosti može biti obavezan ili fakultativan, budući da zakonodavac ili nalaže prekidanje postupka zbog propisanih taksativnih okolnosti²²⁸, ili ostavlja sudu pravo da odluči hoće li prekinuti postupak²²⁹.

Razlozi za prekid postupka po sili zakona u biti su ostali isti u procesnim zakonima Crne Gore i Republike Hrvatske, pa i nakon pristupanja Europskoj uniji.²³⁰

Oba zakonodavstva propisuju da se, u slučaju kada prekid nastupa po sili zakona, utvrđuje prekid postupka²³¹, što znači da sud nije ovlašten da odluči hoće li prekinuti postupak ili ne, već to mora učiniti uslijed nastupanja zakonom propisanih okolnosti. Ovaj prekid ne zavisi od stranaka i suda, već je isključivo vezan za okolnosti van sudskog postupka. Rješenje ima

²²⁶ Član 211 ZPP-a Crne Gore, član 212 ZPP-a Hrvatske. Razlika između ova dva zakonodavstva, do duse bez velikog značaja u praksi, odnosi se na situaciju kada se stranka nalazi na području koje je zbog vanrednih okolnosti (poplava i sl.) odsječe od suda, što u Republici Hrvatskoj predstavlja razlog za prekid postupka po sili zakona, u odnosu na crnogorsko zakonodavstvo koje navedeni razlog predviđa kao osnov za određivanje prekida postupka.

²²⁷ Član 212 ZPP-a Crne Gore, član 213 ZPP-a Hrvatske.

²²⁸ U ZPP-u CG, članom 212 st. 1 propisano je da će sud prekid postupka odrediti: 1) ako je odlučio da sam ne rješava o prethodnom pitanju (član 14); 2) ako se stranka nalazi na području koje je zbog vanrednih događaja (poplava i sl.) odsječe od suda.

²²⁹ U ZPP-u CG, članom 212 st. 1 propisano je "Sud može odrediti prekid postupka, ako odluka o tužbenom zahtjevu zavisi od toga da li je učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, ko je učinilac i da li je on odgovoran, a naročito kad se pojavi sumnja da je svjedok ili vještak dao lažan iskaz ili da je isprava upotrijebljena kao dokaz lažna."

²³⁰ Član 212 ZPP-a Republike Hrvatske i član 211 ZPP-a Crne Gore, (smrt stranke, gubitak parnične sposobnosti stranke koja nema punomoćnika u toj parnici, smrt zakonskog zastupnika stranke ili prestanak njegovog ovlaštenje za zastupanje, a stranka nema punomoćnika u toj parnici, kada pravno lice prestane postojati, odnosno kad nadležni organ pravosnažno odluči o zabrani rada; kad nastupe pravne posljedice otvaranja stečajnog postupka (u crnogorskom zakonu i kada nastupe pravne posljedice otvaranja postupka likvidacije), a zatim tu su i vanredne okolnosti zbog kojih prestaje rad u sudu, kao i kada je drugim zakonom određeno).

²³¹ Član 218 u vezi čl. 212 ZPP-a Republike Hrvatske, odnosno član 215 u vezi člana 211 ZPP Crne Gore.

deklarativni karakter, a prekid se računa od trenutka koji je izazvao događaj ili okolnost zbog kojih je postupak prekinut.

Razlozi za određivanje prekida²³² su drugačijeg karaktera i povezani s procesnim činjenicama, od kojih je najvažnija u ZPP-u Crne Gore, a u ZPP-u Republike Hrvatske prije pristupanja EU, bila potreba rješavanja nacionalnog prethodnog pitanja²³³. U tom slučaju, rješenje o prekidu konstitutivnog je karaktera.

Međutim, jezičnim tumačenjem odredbe člana 212. stav 1. ZPP-a Crne Gore, odnosno člana 213. stav 1. ZPP-a Republike Hrvatske, zaključuje se da će se prekid postupka obavezno odrediti u slučaju kada sud odluči da sam ne riješava nacionalno prethodno pitanje²³⁴. Prethodno navedeno postaje upitno budući da sud odluku da sam ne riješava prethodno pitanje ne donosi prije odluke o prekidu postupka, već sud upravo u odluci o prekidu ili odbijanju prekida obrazlaže svoj stav o tome da li odluka o glavnoj stvari zavisi od rješenja drugog spora, čiji će završetak čekati²³⁵.

Međutim, dileme u pogledu primjene ove norme na prekid usled nacionalnog prethodnog pitanja ostale su više teorijskog nego praktičnog značaja, s obzirom na to da primjena navedene odredbe u praksi nije izazivala probleme.

Upravo dopuna navedene odredbe²³⁶ u vezi s obaveznim razlogom za određivanje prekida postupka uslijed pokretanja prethodnog pitanja pred Sudom EU probudila je pitanja i učinila da se prepoznaju nedostaci ovakvog zakonskog uređenja.

Tumačenje navedene odredbe postaje izazovno budući da otvara brojna pitanja na koja dugogodišnja sudska praksa Republike Hrvatske još nije dala

²³² Član 218 u vezi čl. 213 ZPP-a Republike Hrvatske; odnosno član 215 u vezi člana 212 ZPP-a Crne Gore.

²³³ Član 14 ZPP-a Crne Gore koji propisuje: Kad odluka suda zavisi od prethodnog rješenja pitanja da li postoji neko pravo ili pravni odnos, a o tom pitanju još nije donio odluku sud ili drugi nadležni organ (prethodno pitanje), sud može sam riješiti to pitanje, ako posebnim propisima nije drukčije određeno. Odluka suda o prethodnom pitanju ima pravno dejstvo samo u parnici u kojoj je to pitanje riješeno.”; član 12 ZPP-a Republike Hrvatske.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Suprotno u Zakonu o parničnom postupku Republike Srbije gdje je napravljena jasna razlika između Obaveznog prekida postupka (član 222, kada sud obavezno utvrđuje prekid postupka) i Fakultativnog prekida postupka koji će zavistiti od odluke suda (član 223 prekid postupka sud može da odredi ako: 1) je odlučio da sam ne rešava o prethodnom pitanju (član 12); 2) se stranka nalazi na području koje je zbog vanrednih događaja odsečeno od suda.)

²³⁶ Član 213 stav 1 ZPP-a Republike Hrvatske. Nije jasno da li je odluka o podnošenju zahtjeva pisana procesna odluka ili je dovoljno da je zahtjev sastavljen i poslat Sudu EU.

odgovore. Ono što za sada nije sporno je da nacionalni sud, povodom upućivanja prethodnog pitanja Sudu EU, prvo donosi odluku o podnošenju zahtjeva i/ili sastavlja zahtjev, a zatim se obavezno određuje prekid postupka²³⁷.

Nije sporno ni da je na naknadnu odluku o prekidu zakonodavac isključio pravo žalbe (ne i na odluku o odbijanju prekida), ali ostaje sporna i zakonski neregulisana situacija kako sud treba postupiti u slučaju da se ne slaže s predlogom stranke da je potrebno uputiti prethodno pitanje Sudu EU. Kakav bi trebao biti karakter takve odluke, je li u istoj potrebno odlučiti o odbijanju prijedloga za upućivanje zahtjeva Sudu EU ili o odbijanju prijedloga za prekid postupka, te je li na takvu odluku dopuštena žalba – samo su neka od aktuelnih pitanja.

Manje spornim, ali ne bez mogućnosti kritike, čini se zakonsko rješenje kojim je regulisan fakultativni prekid postupka, i to dopunjena norma člana 213. stavka 2. ZPP-a Republike Hrvatske²³⁸. Na taj prekid shodno se primjenjuju odredbe vezane za druge vrste fakultativnog prekida, tako da je žalba na to rješenje dopuštena, bilo kroz posebnu žalbu, bilo kroz žalbu na odluku o glavnoj stvari. Ono što može biti sporno u vezi s navedenom odredbom jeste opseg kontrole te odluke od strane viših sudova. Naime, iako zakon izričito ne propisuje, žalba na to rješenje trebala bi biti razmatrana samo u dijelu poređenja činjeničnog i pravnog supstrata u navedenom predmetu i predmetu u kojem je već upućeno prethodno pitanje. Međutim, gotovo je nezamislivo da žalbeni sud ne prekorači ovo ovlaštenje osim u isključivo identičnim sporovima. Prethodno navedeno može dovesti do toga da male razlike u činjeničnom i pravnom supstratu, po ocjeni žalbenog suda, budu dovoljne da se u predmetnom postupku ne odredi fakultativni zastoj. Na taj način bi žalbeni sud spriječio niže sudove da dobiju tumačenje prava EU. No, zaista su nezamislive veće posljedice ako bi se takva odluka i donijela, budući da sudiji stoji na raspolaganju mogućnost da u predmetnom postupku odredi obavezan prekid i direktno postavi pitanja Sudu EU.

Nakon što u slijedećim poglavljima ukažemo na posljedice neupućivanja pitanja sa stanovišta EU i ESLJP-a, pokušaćemo dati odgovore na postavljena pitanja i razjasniti otvorene dileme.

²³⁷ Kako to proizilazi iz iskustava Republike Hrvatske, opisanih u ovom članku.

²³⁸ Sud može odrediti prekid postupka ako je zahtjev sudu EU o tumačenju Ugovora EU, te valjanosti i tumačenju akata institucija, tjela ureda ili agencija EU već podnešen u drugom postupku, a odluka suda zavisi od rješenja tog zahtjeva.

IV Posljedice neupućivanja pitanja sa stanovišta EU prava

Kao što smo već naveli, saradnja između nacionalnih sudova država članica i Suda EU odvija se na osnovu člana 267 TFEU, koji ne predviđa sankcije za nacionalni sud koji ne postupi u skladu sa obavezom da uputi prethodno pitanje Sudu EU.

Naknadno se, međutim, ispostavilo da odluka suda da ne uputi prethodno pitanje, u situaciji kada je sud obavezan to učiniti, može biti relevantna ukoliko stranka u postupku pretrpi štetu.

Naime, Regionalni sud za građansko-pravna pitanja u Beču uputio je Sudu EU prethodna pitanja u okviru tužbe za naknadu štete koju je Gerhard Köbler podnio protiv Republike Austrije, tvrdeći da su povrijeđene odredbe prava Unije presudom Vrhovnog upravnog suda, koji prema njemu nije uputio prethodno pitanje²³⁹.

Stavovi zauzeti u pomenutoj odluci Suda EU ukazuju na to da države članice mogu biti odgovorne za naknadu štete pojedincima u slučajevima kada povrede prava EU proisteknu iz odluka nacionalnih sudova koji presuđuju u posljednjoj instanci. Nacionalni sudovi su obavezni da primjenjuju pravo EU, a povrede tih pravila mogu dovesti do odgovornosti države.

Konkretno, nacionalni sud mora uzeti u obzir sve relevantne faktore, uključujući, između ostalog, stepen jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, namjernu prirodu povrede, opravdanu ili neoprostivu prirodu pravne greške, stav koji je zauzela institucija EU, ukoliko postoji, te propust dotičnog suda da ispuni svoju obavezu da uputi zahtjev za prethodnu odluku. U svakom slučaju, povreda prava EU je dovoljno ozbiljna kada je predmetna odluka donesena u očiglednom nepoštovanju sudske prakse Suda EU u tom pitanju²⁴⁰.

Međutim, u navedenom predmetu, Sud EU je zauzeo stav da povreda prava Unije ne može biti očigledna kako bi država članica preuzela odgovornost za odluku jednog od svojih sudova koji odlučuje u posljednjoj instanci, kada, prvo, pravo Unije izričito ne uređuje predmetno pravno pitanje, niti je na to pitanje odgovoreno u sudskoj praksi Suda EU, a odgovor nije očigledan, i drugo, kada povreda nije namjerna, već proizlazi iz pogrešnog tumačenja presude Suda EU²⁴¹.

²³⁹ Predmet C-224/01 od 30.9.2003. Köbler protiv Republike Austrije, ECLI:EU:C:2003:513.

²⁴⁰ Ibid, par. 51-56.

²⁴¹ Ibid, par. 122-126.

Čini se da će država članica, prema presudi *Köbler* Suda EU, biti odgovorna samo u slučaju kada postoji loša namjera. Međutim, ako pogledamo dosadašnju sudsku praksu, proizlazi da je u najmanje jednom slučaju podnositelj zahtjeva dobio odštetu na osnovu toga što nacionalni sud posljednje instance nije uputio prethodno pitanje. Riječ je o švedskom slučaju *Flexlink*, gdje je švedski kancelar pravde pristao da plati odštetu, između ostalog, zbog toga što Vrhovni upravni sud Švedske nije uputio prethodno pitanje²⁴².

Ono što možemo naučiti iz stavova zauzetih u pomenutoj presudi jeste da je na domaćem pravnom sistemu svake države članice obaveza da odredi sud nadležan za odlučivanje o sporovima koji se odnose na tu naknadu²⁴³.

Zakonodavstvo Crne Gore, čini se, ispunjava uslove iz gore navedene odluke Suda EU. Naime, odredbom člana 166. stav 1. Zakona o obligacionim odnosima (u daljem tekstu: ZOO) propisano je da pravno lice (uključujući i državu) odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi s vršenjem svojih funkcija. Odgovornost države za štetu koju njeni organi uzrokuju nezakonitim ili nepravilnim radom propisana je i članom 8. Zakona o državnoj upravi.

Da bi država, u smislu citiranih zakonskih odredbi, bila obavezna da nadoknadi štetu koju je treće lice pretrpjelo zbog nepravilnog ili nezakonitog rada državnog organa, moraju biti ispunjeni sljedeći uslovi: da postoji šteta koja je prouzrokovana od strane državnog organa, da postoji uzročna veza između vršenja dužnosti službenog lica i prouzrokovane štete, te da je šteta nastupila zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnog organa²⁴⁴. Zakonskim propisima nije bliže određeno šta se smatra nezakonitim i nepravilnim radom, a sudska praksa zauzela je stanovište da nezakoniti rad postoji kada se postupi protivno zakonu ili drugom propisu, ili kada se propusti da se zakon ili propis primijeni.²⁴⁵ Nepravilni rad podrazumijeva radnju koja nije u skladu s opštim normama u vršenju službe ili djelatnosti, a kojom je trećem licu prouzrokovana šteta.²⁴⁶

²⁴² Broberg, Morten, National courts of last instance failing to make a preliminary reference: the (possible) consequences flowing therefrom, European public law, vol. 22, issue 2 (Jun 2016), str. 243-256.

²⁴³ Predmet C-224/01 od 30.9.2003. *Köbler* protiv Republike Austrije, ECLI:EU:C:2003:513, par. 30-31, 33, 46-47, 50.

²⁴⁴ Presuda Vrhovnog suda CG, Rev. br. 60/2022 od 07. Marta 2024.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Presuda Vrhovnog suda CG, Rev. Br. 686/2018 od 07. Novembra 2018.

Pored toga, u smislu odredbe člana 166. ZOO-a, potrebno je da postupanje tog organa bude namjerno (s voljom) ili s pristankom da se trećem licu nanese šteta. Bez prisustva ovih elemenata u radu državnog organa ne može se govoriti o njegovom nezakonitom radu.²⁴⁷ Naime, iz postojeće sudske prakse proizilazi da svaka greška u metodu rada državnog organa sama po sebi, a priori, ne znači da postoji odgovornost države za naknadu štete, što dalje dovodi do zaključka da odgovornosti države nema ako je do pogrešne primjene materijalnog prava došlo zbog drugačijeg, makar i pogrešnog, pravnog shvatanja određenog propisa.²⁴⁸ Odgovornost države za rad suda mora biti vezana za pretpostavku da je sudija nepravilnim ili nezakonitim radom, činjenjem ili nečinjenjem, htio ili pristao da stranci prouzrokuje štetu.

Shodno navedenom, jasno je da će dokazivanje štete koju pojedinac pretrpi usljed neupućivanja pitanja Sudu EU biti omogućeno samo u izuzetnim slučajevima flagrantnih kršenja, u kojima će biti moguće dokazati namjeru lica da postupa nezakonito. Međutim, činjenica da pravo EU omogućava privatnim licima da traže odštetu u slučaju kada nacionalni sud ne uputi prethodno pitanje ne znači da privatno lice mora (takođe) iskoristiti ovu mogućnost prije nego što se obrati ESLJP zbog povrede člana 6(1) Evropske konvencije o ljudskim pravima ²⁴⁹.

Jedna od mogućih posledica neupućivanja pitanja shodno pravu EU jeste i pokretanje postupka povrede po članu 258 TFEU. U jednom slučaju Evropska Komisija se direktno bavila ovim pitanjem. Tako je 2004. godine uputila pismo opomene Švedskoj, prema kome su švedske vlasti trebale da usvoje pravila koja bi osigurala da švedski sudovi poslednje instance upućuju prethodna pitanja u vezi sa odlukama o tome da li treba dozvoliti pravo na žalbu, što je bio razlog zbog čega je švedski parlament usvojio „Zakon o određenim odredbama o prethodnim pitanjima Sudu pravde“ ²⁵⁰.

Posljedica neupućivanja prethodnog pitanja prema pravu EU može biti i adekvatna reakcija ustavnih sudova, pri čemu se s pravom može konstatovati da takva reakcija služi i zaštitu prava zajamčenih EKLJP. Ustavni sudovi,

²⁴⁷ Presuda Vrhovnog suda CG, Rev 505/2020 od 19. Novembra 2020.

²⁴⁸ Presuda Višeg suda u Podgorici, Gž 966/2023 od 25. Aprila 2023.

²⁴⁹ Na šta ukazuje praksa ESLJP, vidi odjeljak Posledice neupućivanja sa stanovišta EKLJP.

²⁵⁰ Broberg, M, (Jun 2016), str. 243-256.

naime, mogu ocijeniti valjanost nacionalnih presuda, te u postupcima gdje nije upućeno prethodno pitanje, vratiti na ponovno odlučivanje.²⁵¹

Međutim, ukoliko ustavni sudovi ne isprave greške u postupku, to ne znači da su sve pravne mogućnosti iscrpljene. U skladu s novijom praksom ESLJP, eventualno neupućivanje prethodnog pitanja može se smatrati faktorom koji utiče na cjelokupnu pravičnost postupka.

V Posljedice neupućivanja pitanja sa stanovišta ESLJP

Primjena člana 267. UFEU zamišljena je kao direktna saradnja Suda EU i sudova država članica s ciljem obezbjeđivanja da se pravo EU tumači jedinstveno u svim državama članicama. Kao posljedicu, Sud EU je naglasio da je samo na sudu države članice, a ne na strankama u postupku, da pokrene predmet pred Sudom EU i odluči koja će pitanja uputiti Sudu EU.²⁵² Taj postupak je potpuno nezavisan od bilo kakve inicijative stranaka.²⁵³

U Preporukama namijenjenim nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka iz 2016. godine²⁵⁴, navodi se da se prethodni postupak zasniva na bliskoj saradnji između Suda EU i sudova država članica.²⁵⁵ Naglašava se da se nadležnost Suda EU za odlučivanje u prethodnom postupku o tumačenju ili validnosti prava Unije zasniva isključivo na inicijativi nacionalnih sudova, bez obzira na to da li su stranke u glavnom postupku izrazile želju za obraćanjem Sudu EU ili ne.²⁵⁶ Prema tome, EU, kako primarnim pravom, tako i preporukama koje pojašnjavaju ovaj institut, ne garantuje strankama pravo na podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku. EU to obrazlaže time da je odgovornost za sudsku odluku koju treba donijeti na nacionalnom sudu pred kojim je u toku spor, pa je samo

²⁵¹ Ibid. npr. u Njemačkoj, gdje je Savezni ustavni sud u više navrata poništavao presude nižih sudova kada su oni odbili da upute prethodno pitanje, iako su djelovali kao sudovi posljednje instance. Prema Ustavnom sudu takvo odbijanje može predstavljati povredu ustavnog principa utvrđenog u zakonu, koji propisuje da niko ne može biti lišen zaštite sudova ustanovljenih zakonom. Slične pristupe zauzeli su i ustavni sudovi u Češkoj Republici (Ústavní soud), Slovačkoj (Ústavný súd), Austriji (Verfassungsgerichtshof), Sloveniji (Ustavno sodišče Republike Slovenije) i Španiji (Tribunal Constitucional).

²⁵² Presuda u predmetu C-404/07 György Katz protiv Istvána Rolanda Sósa, od 9.10. 2008., ECLI:EU:C:2008:553, par. 37.

²⁵³ Presuda u predmetu C-137/08 VB Pénzügyi Lízing Zrt. protiv Ferencea Schneidera, od 9.11.2010., ECLI:EU:C:2010:659, par. 28.

²⁵⁴ Preporuke nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka, SL C 380, 8.11.2019., str.1-9.

²⁵⁵ Ibid, toč.2.

²⁵⁶ Ibid, toč. 3.

na njemu da ocijeni, s obzirom na specifičnosti svakog predmeta, nužnost postavljanja zahtjeva za prethodnu odluku i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu EU.²⁵⁷ Osim toga, to proizlazi i iz pravnog načela *iura novit curia*, koje stavlja u prvi plan obavezu nadležnog suda da primijeni relevantnu normu bez potrebe da stranke u postupku iznose i dokazuju sadržaj važećeg prava.

To dalje znači da bi svaka procesna norma domaćeg prava koja bi sprječavala nacionalni sud da razmotri usklađenost nacionalnih odredbi sa pravom EU bila u suprotnosti sa pravilima EU, u slučaju da su stranke kasno iskoristile procesna ovlašćenja i ukazale na neku odredbu prava EU.²⁵⁸

Prema članu 267. stav 3. UFEU-a, ako se pitanje tumačenja prava EU pojavi u predmetu koji je u toku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan da uputi to pitanje Sudu EU. Međutim, iz presude Suda EU u predmetu Cilfit²⁵⁹ proizlazi da ta obaveza nije apsolutna. U presudi Cilfit navedena su tri izuzetka: (i) ako sud najviše instance protiv čijih odluka nema pravnog lijeka utvrdi da je pitanje „irelevantno“, (ii) da je „predmetna odredba prava EU već protumačena od strane Suda EU“, ili (iii) da je „ispravna primjena prava EU toliko očigledna da ne ostavlja prostora za bilo kakvu razumnu sumnju.“²⁶⁰

Stranke koje su predlagale podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku od strane suda države članice, a države članice nisu uputile prethodna pitanja Sudu EU, su pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP) isticale povredu prava na pravično suđenje, propisanog članom 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima.²⁶¹ ESLJP je naglasio da Konvencija ne garantuje pravo da domaći sud uputi predmet drugom nacionalnom sudu ili Sudu EU na prethodnu odluku. Međutim, ESLJP je prepoznao vezu s članom 6. stav 1. Konvencije, navodeći da odbijanje domaćeg suda da odobri upućivanje može, u određenim okolnostima, narušiti pravičnost postupka,

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ To dalje znači da će Sud EU će biti čak u mogućnosti da preformuliše pitanje postavljeno od nacionalnog suda, ako nacionalni sud pogrešno formuliše svoje pitanje: Broberg Morten, Fenger, Niels, 2010., str. 403-404.

²⁵⁹ Vidi: presudu u predmetu C-283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo Spa protiv Ministarstva zdravstva, od 6.10. 1982., ECLI:EU:C:1982:335, par. 21.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Član 6. St. 1. Konvencije o ljudskim pravima glasi: " Radi utvrđivanja svojih prava i obaveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za krivično djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. (...)."

ako se dokaže da je odbijanje bilo proizvoljno. Naime, iz člana 6. stav 1. Konvencije proizlazi pravo na obrazloženu odluku koja štiti pojedinca od proizvoljnosti i osigurava vladavinu prava. Ta načela služe za jačanje povjerenja javnosti u objektivni i transparentan pravosudni sistem, koji je jedan od temelja demokratskog društva.²⁶² Pravo na obrazloženu odluku pokazuje strankama da su saslušane i obavezuje sudove da svoju odluku temelje na objektivnim razlozima.²⁶³

Pred ESLJP, pitanje prava na obrazloženu odluku u vezi sa prijedlogom stranke za postavljanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu EU, uglavnom se javlja u slučajevima sudova država članica najviših instanci protiv kojih nema pravnog lijeka. Ipak, ESLJP ne isključuje mogućnost da bi, odbijanje domaćeg suda da postavi prethodno pitanje moglo, u određenim okolnostima, uticati na pravičnost postupka, čak i ako to nije sud posljednje instance.

Kada nacionalni sudovi, protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu, odbiju uputiti zahtjev za prethodnu odluku Sudu EU o tumačenju prava EU, dužni su obrazložiti svoje odbijanje prema Cilfit kriterijima, odnosno moraju navesti razloge zašto su smatrali da je pitanje irelevantno, da je odredbu EU-a u pitanju već protumačio Sud EU, ili da je ispravna primjena prava EU-a toliko očigledna da ne ostavlja prostora za bilo kakvu razumnu sumnju.²⁶⁴ Na primjer, ESLJP je našao povredu člana 6. stav 1. Konvencije kada najviši sud države članice nije spomenuo zahtjev podnosioca za prethodno pitanje, niti naveo razloge zbog kojih je smatrao da postavljeno pitanje ne zasluhuje upućivanje Sudu EU, u predmetima *Dhahbi protiv Italije* (br. 17120/09, presuda od 8. aprila 2014.), *Schipani i drugi protiv Italije* (br. 38369/09, presuda od 21. jula 2015.), *Rutar i Rutar Marketing d.o.o. protiv Slovenije* (br. 21164/20, presuda od 17. septembra 2020.). Nadalje, ESLJP je našao povredu i u predmetima *Sanofi Pasteur protiv Francuske* (br. 25137/16, presuda od 13. februara 2020.) i *Bio Farmland Betriebs S.R.L. protiv Rumunije* (br. 43639/17, presuda od 13. jula 2021.), kada je domaći sud samo naveo da nema potrebe za upućivanjem pitanja Sudu EU, bez da je to utvrdio kroz Cilfit kriterije.

²⁶² Predmet *Baydar protiv Nizozemske*, br. 55385/14, 24.4.2018., par. 39.

²⁶³ Vidi *ibid* i Predmet *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*, br. 3989/07 i 38353/07, 20.9.2011., par. 54-59.

²⁶⁴ Predmeti *Somorjai protiv Mađarske*, br. 60934/13, 28.8.2018., par. 39-41, *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*, br. 3989/07, 20.9.2011., par. 56; *Sanofi Pasteur protiv Francuske*, br. 25137/16, 13.2. 2020., par. 68.

Međutim, Sud EU ističe da obaveza domaćih sudova da daju razloge za svoje presude i odluke ne može biti shvaćena tako da je potreban detaljan odgovor na svaki prigovor. Ocjenu da li je sud propustio da ispuni obavezu davanja razloga, ESLJP određuje u svjetlu konkretnih okolnosti predmeta i nacionalnog prava.²⁶⁵

U predmetu Udruženje "Majke Srebrenice" i drugi protiv Nizozemske (br. 65542/12, presuda od 11. lipnja 2013.), ESLJP utvrdio je da je sažeto obrazloženje koje je koristio Vrhovni sud, odbijajući zahtjev za prethodnu odluku, bilo dovoljno. Razlog za to je bio što revizija u meritumu nije imala izgleda za uspjeh, pa upućivanje prethodnih pitanja Sudu EU ne bi uticalo na ishod postupka.²⁶⁶

Slično, sažeto obrazloženje suda posljednje instance bilo je dovoljno i u predmetu Harisch protiv Njemačke (br. 50053/16, presuda od 11. aprila 2019.), budući da je niži žalbeni sud detaljno analizirao pravo EU i oslonio se na sudsku praksu Suda EU, navodeći da nije bilo dilema u tumačenju odredbi. Savezni sud pravde, kao sud posljednje instance, stoga je imao pravo dati sažeto obrazloženje pozivom na relevantne odredbe.

Sud EU je potvrdio ova načela u kasnijim presudama i odlukama, ističući da, kada viši domaći sud odbije zahtjev uz sažeto obrazloženje, jer predmet ne pokreće važno pravno pitanje ili nema izgleda za uspjeh, to može biti prihvatljivo prema članu 6. Konvencije, da se taj sud suzdrži od izričitog bavljenja zahtjevom za prethodnu odluku.²⁶⁷ ESLJP je, u zavisnosti od okolnosti, prihvatio implicitno obrazloženje kao dovoljno.²⁶⁸ Ipak, iako obrazloženje ne mora uvijek biti izričito, ono mora omogućiti strankama da razumiju donesenu odluku.

U odluci Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon i Karagiorgos protiv Grčke, Sud EU je prihvatio sažeto obrazloženje, jer žalba nije ispunjavala domaće procesne uslove.²⁶⁹

²⁶⁵ Predmet Baydar protiv Nizozemske, br. 55385/14, 24.4.2018., par. 40.

²⁶⁶ Udruženje "Majke Srebrenice" i drugi protiv Nizozemske, br. 65542/12, 11.6.2013., par. 173.

²⁶⁷ Vidi Predmet Baydar protiv Nizozemske, br. 55385/14, 24.4.2018., par. 42-49 i tamo citirane odluke ESLJP-a.

²⁶⁸ Na primjer vidi: Predmet Repcevirág Szövetkezet protiv Mađarske, br. 70750/14, 30.4.2019, par. 58.

²⁶⁹ Astikos Kai Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Axiomatikon and Karagiorgos protiv Grčke, br. 29382/16 i 489/17, 09.5.2017., par. 47.

Kada ESLJP preispituje je li nacionalni sud dovoljno obrazložio odbijanje prijedloga za prethodnu odluku prema Cilfit kriterijima, on može ocjenjivati opravdanost obrazloženja. Međutim, ESLJP naglašava da njegova uloga nije ispitivati eventualne greške koje su domaći sudovi mogli napraviti u tumačenju ili primjeni zakona, već samo da osigura da odbijanje bude praćeno obrazloženjem. Primarno je na nacionalnim organima, posebno na sudovima, da tumače i primjenjuju domaće pravo, ako je potrebno u skladu sa pravom EU, pri čemu je uloga Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) ograničena na utvrđivanje da li su učinci takvog presuđivanja u skladu s Konvencijom.²⁷⁰ Dakle, nadležnost ESLJP-a ograničena je na procjenu da li su ti razlozi proizvoljni ili očigledno nerazumni, jer je to granica nadležnosti Suda EU u ocjeni da li je domaće pravo ispravno tumačeno i primijenjeno.²⁷¹

ESLJP postavlja i uslove koje mora ispuniti prijedlog stranke za prethodnu odluku. Dakle, nije svaki prijedlog relevantan; on mora biti dopušten i obrazložen. Na primjer, kada je prijedlog za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku nedovoljno obrazložen ili formulisan u širokim crtama, prihvatljivo je prema članu 6. Konvencije da viši nacionalni sudovi odbiju pritužbu pukim pozivanjem na relevantne zakonske odredbe, ako predmet ne pokreće važno pravno pitanje.²⁷²

VI Tumačenje pravnih praznina u cilju obezbijedenja pravičnog suđenja

Iako nisu propisane jedinstvene procedure u vezi sa zahtjevom za prethodnu odluku, na pravnom sistemu svake države je da, poštujući cilj i svrhu ovog postupka, domaćim procesnim pravilima uredi neophodne procedure za njegovo podnošenje. Sud pravde EU je dao određene smjernice koje se odnose na slobodnu i nesmetanu komunikaciju nacionalnih sudova sa Sudom EU. Kao što smo ranije naveli, smjernice se odnose na zabranu višem sudu da izmijeni ili ukine odluku o podnošenju zahtjeva Sudu EU i naloži sudu koji je donio tu odluku da nastavi postupak koji je bio prekinut.²⁷³

Međutim, praksa ESLJP daje drugačije smjernice, ukazujući na to da su sudovi, prilikom odbijanja zahtjeva za prethodnu odluku, dužni obrazložiti

²⁷⁰ Predmet Ullens de Schooten i Rezabek, br. 3989/07 i 38353/07, 30.08.2011., par. 54.

²⁷¹ Predmet Talmane protiv Latvije, br. 47938/07, 13.10.2016., par. 31.

²⁷² Predmet Baydar protiv Nizozemske, br. 55385/14, 24.4.2018., par. 42.

²⁷³ Vidi presudu u predmetu C-210/06 od 16.12.2008., Cartesio Oktató és Szolgáltató bt., ECLI:EU:C:2008:723.

svoje odbijanje prema Cilfit kriterijima. To znači da moraju navesti razloge zašto su smatrali da je pitanje irelevantno, da je Sud EU već tumačio spornu odredbu ili da je ispravna primjena prava EU toliko očigledna da ne ostavlja prostor za bilo kakvu razumnu sumnju.²⁷⁴ Podrazumjeva se da ESLJP prilikom svojih razmatranja ne ulazi u ocjenu procesnih normi domaćeg zakonodavstva sve dok sudovi kroz iste obezbijavaju poštovanje konvencijskih prava.

Međutim, kada prethodno navedene standarde iskoristimo za tumačenje pravnih praznina u zakonskim odredbama kojima je regulisan prekid postupka u hrvatskom zakonodavstvu, dolazimo do značajnih zaključaka.

Naime, izmjene zakonodavstva radi regulisanja nacionalnog postupka u slučaju podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku involvirane su u glavu procesnog parničnog zakona Republike Hrvatske kojim se uređuje prekid postupka.

Imajući u vidu da je žalba uvijek dozvoljena kada nije izričito zabranjena²⁷⁵ te da odredbe zakona vezane za prekid postupka isključivo ograničavaju pravo na podnošenje posebne žalbe, u slučaju kada sud na ročištu odbija predlog za prekid postupka i odluči da se postupak odmah nastavi²⁷⁶, jasno je da nema procesnog ograničenja koje bi spriječavalo sud da donese odluku kojim se odbija predlog za prekid postupka.²⁷⁷

Ovakvo tumačenje čini se pravno prihvatljivim u kontekstu naprijed navedene prakse Suda EU, budući da praksa, kako je naprijed navedeno, zabranjuje –višim sudovima da nalože nižem sudu da izmijeni ili ukine odluku o podnošenju zahtjeva Sudu EU i naloži sudu koji je donio navedenu odluku da nastavi s postupkom koji je bio prekinut²⁷⁸, ali ne i da preispituju odluku nižeg suda da ne uputi prethodno pitanje, što su sudovi shodno pravnom načelu *Iura novit curia*, svakako dužni raditi i bez posebne žalbe stranaka.

²⁷⁴ Predmeti *Somorjai protiv Mađarske*, br. 60934/13, 28.8.2018., par. 39-41, *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*, br. 3989/07, 20.9.2011., par. 56; *Sanofi Pasteur protiv Francuske*, br. 25137/16, 13.2. 2020., par. 68.

²⁷⁵ Član 378 ZPP-a Republike Hrvatske i član 393 ZPP-a Crne Gore.

²⁷⁶ Član 218 st. 2 ZPP-a Republike Hrvatske i čl. 215 st. 2 ZPP Crne Gore.

²⁷⁷ Isto rješenje se bez dilema u praksi primijenjuje u pogledu odbijanja suda da prekine postupak zbog nacionalnog prethodnog pitanja.

²⁷⁸ Vidi presudu u predmetu C-210/06 od 16.12.2008., *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.*, ECLI:EU:C:2008:723.

Na navedenom stanovištu bio je i Općinski sud u Varaždinu ²⁷⁹ kada je rješenjem odbio prijedlog tužioca za prekid postupka radi podnošenja prethodnog pitanja Sudu EU jer smatra da odgovori na predložena pitanja nisu neophodni ni odlučni za donošenje odluke u sporu.

Međutim, žalba na navedenu odluku je odbačena kao nedopuštena, jer je drugostepeni sud stao na stanovište da je riječ o odluci kojom se upravlja postupkom i na koju odluku nije dozvoljeno pravo žalbe, sugerisući nižem sudu da je potrebno u glavnoj odluci samo obrazložiti razloge zbog kojih sud nije uputio odluku, a sve shodno praksi ESLJP ²⁸⁰.

Međutim, čini se da za ovakvo uže tumačenje nema opravdanog razloga. Prvo, jer ne proizilazi iz zakonskih normi ²⁸¹, a drugo jer će se obavezom suda da donese rješenje o odbijanju predloga -bilo posebnim rješenjem, bilo kroz odluku o glavnoj stvari obezbijediti da te odluke budu obrazložene i preispitivane po žalbi. Prethodno navedeno naročito imajući u vidu da je zakonodavac predvidio mogućnost postupajućeg suda da odluku donese na ročištu, koja se može pobijati samo u žalbi na presudu, čime se postupajućem sudiji ostavlja sloboda da izabere modul odlučivanja u cilju obezbijedjenja da se postupak odvija u pravom smijeru i bez bespotrebnih odlaganja.

VII Zaključak

Nedovoljna zakonska i ugovorna normiranost postupka prethodnog pitanja u državama članicama, uslovila je, neophodnost upoznavanja sa sudskom praksom Suda EU i ESLJP, u cilju potpunijeg razumijevanja ovog postupka.

U članku su predstavljeni odgovori, iskristalisani kroz sudsku praksu suda EU, na pitanja ko sve može biti autor zahtjeva za prethodno pitanje, kada sud može, a kada mora podnijeti prethodno pitanje, kao i kako sud treba

²⁷⁹ Poslovni broj Pr-1342/2021-16 od 9. Maj 2023.

²⁸⁰ Županijski sud u Zagrebu, Poslovni broj 16 Gž R-958/2023-2 : "Uvažavajući i činjenicu da prema čl. 343. st. 3. ZPP-a sud je vezan za svoja rješenja ako se ona ne odnose na upravljanje parnicom ili ako ZPP-om nije što drugo određeno, protiv rješenja kojim je odbijen prijedlog za postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije žalba nije dopuštena pa je žalba tužitelja primjenom čl. 380. st. 1. ZPP-a u svezi s čl. 278. st. 2. ZPP-a i čl. 280. ZPP-a odbačena kao nedopuštena" .. "Stranke postupka mogu samo dati inicijativu za pokretanje prethodnog postupka, a u slučaju nepostavljanja prethodnog pitanja sud samo treba dati obrazloženje zbog čega smatra da prethodno pitanje nije bilo potrebno postaviti."

²⁸¹ Čime se različito tumače procesna pravila u zavisnosti od tačke zakona istog člana, u odnosu na koju sud smatra da nije potrebno prekinuti postupak.

postupiti u slučaju da se ne slaže s predlogom stranke da je potrebno uputiti prethodno pitanje Sudu EU.

Predstavljena su iskustva država članica, naročito Republike Hrvatske, u pogledu odnosa između prethodnog i nacionalnog postupka, koji mogu pomoći Crnoj Gori da izbjegne primjenu nejasnih ili nedosljednih zakonskih rješenja, već da primijeni rješenja koja su se već pokazala učinkovitim, ostavljajući prostora i snage da se sa novim izazovima izbori u kratkom vremenskom periodu i pripremi pravosudni sistem za primjenu prava EU.

Analizom prakse Republike Hrvatske vidjeli smo da je u određenim situacijama bilo cjelishodno dozvoliti žalbe na odluke o upućivanju prethodnog pitanja, a sve nasuprot pravnoj teoriji koja u većinskom dijelu kritikuje zakonodavna rješenja koja dozvoljavaju žalbu na odluku suda da uputi prethodno pitanje. Takođe, cjelishodno je donijeti odluku kojom se odbija predlog za prekid postupka, bilo na ročištu bilo posebnom odlukom, kako bi se obezbijedilo da odluke budu obrazložene.

Analizom prakse ESLJP došli smo do zaključka da neupućivanje prethodnog pitanja Sudu pravde EU može uticati i na pravičnost postupka što stvara obavezu domaćih sudova da u skladu sa EKLJP adekvatno obrazlože svoje odluke u kontekstu člana 6 stav 1 Konvencije, koji garantuje pravo na pravično suđenje. Ova praksa doprinosi preplitanju nadležnosti i sudske prakse između Suda pravde EU i ESLJP-a, čime se strankama omogućavaju dodatni mehanizmi zaštite prava u kontekstu garancija pravičnog suđenja.

Bez obzira što sudska praksa još uvijek nije u potpunosti razjasnila sva pitanja od značaja za primjenu instituta prethodnog postupka, temeljno poznavanje dosadašnje sudske prakse može biti od pomoći u budućem blagovremenom prepoznavanju eventualnih problema i biti od pomoći da se sudska praksa razvija u skladu sa dinamičnosti društvenih promjena.

Stoga, zadatak ovog članka je da pruži adekvatnu pripremu za sve organe koji će u postupku pridruživanja Crne Gore EU, i nakon toga biti u mogućnosti da utiču i koriste ovaj mehanizam u cilju osiguravanja da se pravo Evropske unije pravilno tumači i primjenjuje.

Vanja VUJOVIĆ, MSc*

Mirella RODIN, PhD*

Ivan AKRAP, PhD*

THE IMPACT OF FAILING TO REFER A PRELIMINARY QUESTION TO THE COURT OF JUSTICE OF THE EU ON THE FAIRNESS OF THE PROCEEDINGS

Summary

Based on Articles 19 of the TEU and 267 of the TFEU, the Court of Justice of the EU has jurisdiction in preliminary ruling procedures to interpret EU law in order to ensure that EU rules are applied uniformly across all Member States. This paper will address the provisions of the TFEU regulating the preliminary ruling procedure, with a focus on the criteria established through the case law of the Court of Justice of the EU as well as those provided through recommendations intended for national courts. We will analyze when the courts of the Member States are obliged to refer a preliminary question, and when they may choose to refer a preliminary question to the Court of Justice of the EU, as well as the significance a party's proposal for referring a preliminary question may have. Furthermore, the paper will, through the case law of the European Court of Human Rights, examine the failures of national courts in Member States when deciding not to refer a preliminary question, which affect the fairness of the proceedings under Article 6 of the European Convention on Human Rights. The research findings of this paper will highlight the lack of regulations in Member States and EU recommendations regarding how national courts should handle a party's proposal to initiate the preliminary ruling procedure. In this regard, the necessity of amending national legislation to ensure fairness in proceedings will be suggested and analyzed, using the legislative framework of the Republic of Croatia as a case study. This research may serve as a guide

* Judge of the Basic Court in Podgorica.

* Judge of the Municipal Court in Crkvenica, Republic of Croatia.

* University of Split, Department of Professional Studies, Republic of Croatia.

for legislative changes in the legal system of Montenegro in the context of its upcoming EU accession. We believe that the aforementioned has significant importance for understanding the institutional framework of the EU Court, as well as the additional obligations of national courts to ensure fairness in the part of the procedure related to preliminary rulings.

Keywords: *Preliminary ruling, initiative for referring a preliminary question, Court of Justice of the EU, fairness of the proceedings, European Convention on Human Rights*

Literatura

Knjige i časopisi

Bebr, G., ‘The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC – Problems and Suggestions for Improvement, in Schermers, H.G., et al. (eds), Article 177 EEC: Experience and Problems, North-Holland, Amsterdam, 1987.

Broberg Morten, Fenger Niels, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press ,2010.

Broberg Morten, „National courts of last instance failing to make a preliminary reference: the (possible) consequences flowing therefrom”, *European public law*, vol. 22, issue 2 (Jun 2016), str. 243-256.

Broberg Morten, „Preliminary References by Public Administrative Bodies: When Are Public Administrative Bodies Competent to Make Preliminary References to the European Court of Justice?", 15 *European Public Law* ,2009, 207 .

Butler Graham, „Just say no!: Appeals against orders for a preliminary reference”, *European public law*, vol. 26, issue 3 (Dec. 2020), str. 615-641.

Galetta, Diana-Urania “Procedural Autonomy of EU Member States : Paradise Lost ?", Berlin Heidelberg , Springer, 2010.

Gragl Paul, „(Judicial) love is one way street: the EU preliminary reference procedure as a model for ECtHR advisory opinions under draft Protocol no. 16”, *European law review*, vol. 38, no. 2 (2013), str. 229-247.

Pošćić Ana, Martinović Adrijana, "Postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije", *Građansko pravo- sporna pitanja i aktualna sudska praksa - 2018.*, Zbornik radova, Tuheljske Toplice, 22. - 23. studenoga 2018., Vrhovni sud RH i Pravosudna akademija RH, str. 223. -251.

Rasmussen, H., ‘The European Court’s Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean ?', 9 EL Rev. (1984).

Šago Dinka, „Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom – problemi i moguća rješenja”, *Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.* (1991) v. 36, br. 1, str. 381-408 (2015).

Internet izvori

EUR-Lex - 32019H1108(01) - EN - EUR-Lex (europa.eu), pristup stranici 04.08.2024. godine.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32012Q0929%2801%29>, pristup stranici 04.08.2024. godine.

tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf (europa.eu), pristup stranici 04.08.2024.

Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (europa.eu), pristup stranici 01.08.2024. godine.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:380:FULL>, pristup stranici 9.9.2024.