

## PREVODI

str. 83-90.

Radovan VUKADINOVIĆ\*

### INFORMATIVNA BELEŠKA O ZAHTEVIMA NACIONALNIH SUDOVA ZA ODLUČIVANJE O PRETHODNOM PITANJU

#### Osnovne napomene uz prevod

Jednoobrazno tumačenje i primena komunitarnog prava podrazumevaju postojanje jedinstvenog sudskog sistema u okviru Evropske zajednice, odnosno Evropske unije. Međutim, originalna i decentralizovana struktura Evropske Zajednice je uslovila da komunitarno pravo, bez obzira što mu je priznato neposredno dejstvo, ne primenjuje Sud pravde, već nacionalni sudovi u državama članicama. Takav sistem podeljene nadležnosti, u kome organi Zajednice na nadnacionalnom nivou stvaraju pravo, dok se nacionalni sudovi staraju o njegovom izvršavanju nosi u sebi opasnost da komunitarno pravo bude različito shvaćeno i na različite načine primenjeno u državama članicama. Opasnost je utoliko veća jer je u pitanju autonomni i originalni pravni sistem čiji instituti samo podsećaju na neke nacionalne, ali često imaju drugačiju pravnu sadržinu, a još češće drugačije ciljeve. Sa druge strane, nacionalni sudovi rade u "domaćem miljeu" u kome su isprepletani različiti uticaji, shvatanja i tradicija, što može uticati i na razumevanje komunitarnog prava, odnosno njegovu "nacionalizaciju". Takva primena komunitarnog prava može

---

\* Direktor Centra za pravo EU, Kragujevac.

ne samo pojačati razlike između država članica, već i otežati ili i onemogućiti ostvarivanje jedinstvenih komunitarnih ciljeva.

U nacionalnim pravnim sistemima neophodna pravna sigurnost se obezbeđuje na klasičan način - hijerarhijskom organizacijom sudova. Međutim, primena istog modela na Zajednicu pretpostavlja postojanje hijerarhijski organizovanih sudova na čijem čelu bi se nalazio vrhovni ili apelacioni sud, što bi u konkretnim okolnostima značilo prenošenje novih nadležnosti sa država članica na organe Zajednice, posebno na Sud pravde. Sud pravde Evropskih zajednica, međutim, nije tako koncipiran, pa je rešenje nađeno na "pola puta", uvođenjem postupka preliminarog odlučivanja, odnosno odlučivanja o prethodnim pitanjima, u skladu sa odredbama ondašnjeg člana 177. Rimskog Ugovora o osnivanju, a sadašnjeg člana 234. Ugovora o EZ. Sam Sud je svrhu ovog instituta u slučaju *Rheinmuehlen*<sup>1</sup> obrazložio na sledeći način: "Član 177. je od suštinskog značaja za očuvanje komunitarnog karaktera prava koje je ustanovljeno Ugovorom i ima za cilj da (to pravo) bude isto u svim okolnostima i u svim državama članicama. To podrazumeva izbegavanje razlika u tumačenju komunitarnog prava koje nacionalni sudovi moraju primenjivati. Isto tako, ono teži da obezbedi svoju primenu stavljanjem na raspolaganje nacionalnim sudovima sredstava za eliminisanje teškoća koje povremeno mogu nastati zbog priznavanja punog dejstva komunitarnom pravu u okviru sudskog sistema države članice".

Osim toga, postupkom odlučivanja po prethodnom pitanju trebalo je uspostaviti i potvrditi načelo koordinacije između nacionalnih sudova i Suda pravde kao delova jedinstvenog sudskog sistema. Posmatrana u političkom smislu, nadležnost Suda pravde da odlučuje o prethodnim pitanjima održava element federalne strukture Zajednice i predstavlja jednu od sudskih mera za očuvanje federalne ravnoteže između država članica i Zajednice, odnosno Unije.<sup>2</sup> Iz tih razloga su između nacionalnih sudova i Suda Zajednice uspostavljeni odnosi koordinacije (saradnje), a ne hijerarhije i subordinacije. Koordinacija je zasnovana na principu prenetih ovlašćenja od strane država članica na Zajednicu koja su onda raspodeljena između njihovih sudova. U takvoj podeli nacionalnim sudovima je dat zadatak da sprovedu komunitarno pravo, a Sudu da im svojim presudama po prethodnim pitanjima pomaže u

---

<sup>1</sup> Predmet 166/73 *Rheinmuehlen v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* [1974] ECR, str. 38, ta.; 2 ECJ.

<sup>2</sup> Vid. J. Mischo, *The Contribution of the Court of Justice to the Protection of the "Federal Balance" in the European Community*, in *Judicial Review in European Union Law*, vol. 1, ed. D. O'Keeffe, Kluwer, 2000, str. 59-72.

tome. U Ugovoru o osnivanju EZ je to stipulisano odredbama člana 177. (sadašnji član 234), prema kojima je Sud nadležan da odlučuje o prethodnim pitanjima koja se odnose na:

- tumačenje Ugovora,
- valjanost i tumačenje akata koje su doneli organi Zajednice i ECB,
- tumačenje statuta tela koja su osnovana aktom Saveta, kada je to predviđeno tim statutima.

Kad se takvo pitanje postavi pred bilo kojim sudom države članice i ako taj sud smatra da je odluka o tome potrebna da bi presudio u toj stvari, može podneti Sudu pravde zahtev da donese preliminarnu odluku o tom pitanju.

Ako se takvo pitanje postavi u predmetu koji je u postupku rešavanja pred sudom države članice, a protiv čijih odluka nisu više dozvoljena pravna sredstva prema propisima nacionalnog prava, takav sud je dužan uputiti predmet Sudu.

Način obraćanja, formular i postupak upućivanja nisu posebno propisani, ali je Sud pravde da bi nacionalnim sudovima olakšao upućivanje, objavio svoje objašnjenja (uputstvo) u obaveštenju koje je sačinio za nacionalne sudove, a čiji prevod sledi.

### Sud pravde

*Ova informativna beleška je je adresirana na nacionalne sudove a odnosi se na postupak odlučivanja o prethodnim pitanjima koja su Sudu pravde uputili nadležni nacionalni organi u 1996. godini. Budući da se ovo obaveštenje pokazalo korisnim u praksi, Sud pravde je preduzeo korake da ga ažurira u svetlu iskustva i smatra da je poželjno da ga ovakvim objavljivanjem u Službenom listu Evropske unije distribuira.*

#### Informativna beleška o zahtevima nacionalnih sudova za odlučivanje o prethodnom pitanju<sup>3</sup>

1. Sistem odlučivanje o prethodnom pitanju predstavlja osnovni mehanizam u pravu EU koji ima cilj da osposobi nacionalne sudove da jednoobrazno tumače i primenjuju ovo pravo u svim državama članicama.

---

<sup>3</sup> INFORMATION NOTE on references from national courts for a preliminary ruling, (2005/C 143/01)

2. Sud pravde Evropskih zajednica je nadležan da odlučuje o prethodnim pitanjima koja se odnose na tumačenje prava EU (u daljem tekstu komunitarno pravo) i o valjanosti akata sekundarnog zakonodavstva. Njemu je ova nadležnost dodeljena odredbama člana 234. Ugovora o osnivanju EZ, a u posebnim slučajevima, i drugim odredbama.

3. Postupak odlučivanja o prethodnom pitanju je zasnovan na saradnji između Suda pravde i nacionalnih sudova pružanjem nacionalnim sudovima informacija koje slede, kako bi se obezbedilo da ova saradnja bude delotvorna.

4. Ovo praktično obaveštenje, koje nije ni u kom smislu obavezujuće, ima za cilj da obezbedi smernice nacionalnim sudovima da li je za njih uputno da se obrate Sudu pravde sa zahtevom za odlučivanje o prethodnom pitanju i, da li treba da idu dalje, kako bi im se pomoglo da formulišu i podnesu pitanja Sudu pravde.

#### Uloga Suda pravde u postupku prethodnog odlučivanja

5. U postupku odlučivanja o prethodnom pitanju uloga Suda je da da tumačenje komunitarnog prava ili da odluči o njegovoj pravnoj valjanosti, a ne da primenjuje to pravo na faktičku situaciju u glavnom postupku, što je zadatak nacionalnih sudova. Sud ne odlučuje o faktičkim pitanjima koja su pokrenuta u glavnom postupku, niti rešava razlike u mišljenjima o tumačenju ili primeni pravila nacionalnog prava.

6. Kod odlučivanja o tumačenju ili valjanosti komunitarnog prava, Sud će sve pokušati da da odgovor koji će biti od pomoći u rešavanju spora, ali su upućujući sudovi obavezni da iz ovog odgovora izvuku odgovarajuće zaključke, a ako je nužno i da odbiju da primene nacionalno pravo u pitanju.

#### Odluka da se podnese pitanje Sudu pravde

##### Podnosilac pitanja

7. Na osnovu odredbi člana 234, Ugovora o osnivanju EZ, i odredbi člana 150. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EZAE), svaki sud ili tribunal države članice u slučaju kada je pozvan da uputi pitanje za prethodno odlučivanje da bi doneo sudsku odluku, po pravili može uputiti

Sudu pravde zahtev da odluči o prethodnom pitanju. Status takvog suda ili tribunala određuje Suda pravde kao autohtoni pojam komunitarnog prava.

8. Međutim, u posebnim oblastima delovanja organa iz naslova IV trećeg dela Ugovora o EZ, o vizama, azilu, imigraciji i ostalim politikama koje se odnose na slobodno kretanje lica - posebno kod nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka - upućivanje može biti samo od strane suda ili tribunala protiv čijih odluka ne postoji žalba, u skladu sa članom 68. Ugovora o EZ.

10. Za pokretanje postupka prethodnog odlučivanja nije neophodno da to pitanje pokrenu stranke u sporu; nacionalni sud to može po učiniti službeno dužnosti.

#### Upućivanje za tumačenje

11. Svaki sud ili tribunal mogu uputiti pitanje Sudu da protumači pravila komunitarnog prava ako to smatra nužnim za rešavanje spora koji je pokrenut pred njima.

12. Međutim, sud ili tribunal protiv čijih odluka ne postoji pravni lek po pravilu moraju uputiti takvo pitanje Sudu pravde, osim ako je Sud pravde već razjasnio to pitanje (a ne postoji novi kontekst koji bi izazvao neku novu sumnju da li postojeća sudska praksa može biti primenjena), ili ako je pravilno tumačenje pravila komunitarnog prava očigledno.

13. Tako, sud ili tribunal protiv čijih su odluka dozvoljeni pravni lekovi mogu, posebno ako smatraju da je to pitanje u sudskoj praksi dovoljno razjašnjeno, sami odlučiti o tumačenju komunitarnog prava i njegovoj primeni na činjenično stanje koje se nalazi pred njima. Međutim, upućivanje na prethodno odlučivanje se može posebno pokazati korisnim, u odgovarajućoj fazi postupka, kada postoji novo pitanje tumačenja koje je od opšteg interesa za jednoobraznu primenu komunitarnog prava u celoj Uniji, ili kada se čini da se postojeća sudska praksa ne može primeniti na novi sklop činjenica.

14. Na nacionalnim sudovima je da objasne zašto im je zahtevano tumačenje neophodno za donošenje presude.

15. Iako nacionalni sudovi mogu odbiti zahteve koji su pred njima pokrenuti radi ispitivanja valjanosti komunitarnih akata, Sud ima isključivu nadležnost da takve akte deklarirše nevaljanim.

16. Stoga svi nacionalni sudovi moraju, kada su u sumnji u pogledu valjanosti komunitarnog akta, uputiti pitanje Sudu pravde, navodeći razloge zbog kojih smatraju da komunitarni akt ne može biti valjan.

#### Faza u kojoj se podnosi pitanje za preliminarno odlučivanje

18. Nacionalni sud ili tribunal mogu uputiti pitanje Sudu pravde za prethodno odlučivanje čim nađu da je odluka o tumačenju ili valjanosti neophodna za donošenje presude; nacionalni sudovi su u najboljem položaju da odluče u kojoj fazi postupka takvo pitanje treba uputiti.

19. Poželjno je, međutim, da odluka kojom se traži preliminarno odlučivanje bude doneta kada postupak dođe u fazu u kojoj je nacionalni sud sposoban da definiše pravni i činjenični kontekst pitanja, tako da Sud raspoláže svim informacijama koje su neophodne da bi proverio, kada je to potrebno, da se komunitarno pravo primenjuje u glavnom postupku. U interesu pravde može, takođe, biti da se pitanje za prethodno odlučivanje uputi tek nakon što obe strane budu saslušane.

#### Forma upućivanja na prethodno odlučivanje

20. Odluka nacionalnog suda ili tribunala o upućivanju pitanja Sudu pravde za donošenje odluke o prethodnom pitanju može biti u bilo kojoj formi koja je dozvoljena u nacionalnom pravu što se tiče proceduralnih koraka. Mora se, međutim, imati u vidu da je to dokument koji služi kao osnova za postupak pred Sudom i da zbog toga mora da sadrži takve informacije na osnovu kojih će Sud moći da da odgovor koji će biti od pomoći nacionalnom sudu. Otuda se kao upućivanje smatra samo ono o kome su obavestene stranke koje su ovlašćene da daju svoje mišljenje Sudu, posebno države članice i organi, i koje je prevedeno.

21. Zbog potrebe da bude prevedeno, upućivanje bi trebalo da bude jednostavno, jasno i precizno, izbegavajući suvišne detalje.

22. Maksimum od deset strana je često dovoljan da se na odgovarajući način prikaže kontekst upućivanja pitanja za prethodno odlučivanje. Nalog za upućivanje mora da bude jezgrovit, ali dovoljno kompletan i mora da sadrži sve relevantne informacije koje se daju Sudu i stranama koje su ovlašćene da daju svoje mišljenje uz jasno razumevanje faktičke i pravne situacije glavnog postupka. Nalog za upućivanje naročito mora da:

- uključiti kratak opis predmeta spora i relevantne dokaze ili, u najmanju ruku, da, kada je to odgovarajuće, prikaže činjenično stanje na kome je pitanje zasnovano;
- prikaže bitnu sadržinu merodavnih nacionalnih propisa i da uputi, kada je to neophodno, na relevantnu nacionalnu sudsku praksu, dajući u svakom slučaju precizno upućivanje (t.j. broj strane u zvaničnom glasilu ili posebnom pravnom informatoru, sa svim internet upućivanjima);
- da što je moguće tačnije identifikuje sve komunitarne propise koji su relevantni za taj slučaj;
- navede razloge koji su nalagali nacionalnom sudu da pokrene pitanje valjanosti ili tumačenja komunitarnih propisa i odnose između ovih propisa i nacionalnih propisa koji se primenjuju u glavnom postupku;
- uključuje, rezimee osnovnih argumenata stranaka.

23. Da bi se olakšalo čitanje i upućivanje na dokument, korisno je numerisati različite tačke ili stavove u nalogu.

24. Pitanje ili sama pitanja treba da budu u odvojenim i jasno identifikovanim delovima naloga za upućivanje, generalno, na početku ili na kraju. Ona moraju biti razumljiva bez upućivanja na činjenice, koje predstavljaju nužnu osnovu za odgovarajuću ocenu.

#### Dejstvo upućivanja zahteva za prethodno odlučivanje na nacionalne postupke

25. Upućivanje za preliminarno odlučivanje u generalnom smislu podrazumeva da nacionalni postupci budu zaustavljeni dok Sud pravde ne da svoju odluku.

26. Međutim, nacionalni sud može još uvek naložiti zaštitne mere, posebno kod upućivanja za ocenu valjanosti (vidi tačku 17. napred).

### Troškovi i pravna pomoć

27. Postupci upućivanja za preliminarno odlučivanje pred Sudom pravde su besplatni i Sud ne odlučuje o troškovima stranaka u glavnom postupku jer o njima odlučuje nacionalni sud.

28. Ako stranka nema dovoljno sredstava i ako je prema nacionalnim pravilima to moguće, nacionalni sud može stranci dati pravnu pomoć da pokrije troškove koji uključuju advokatske naknade, koje ona ima pred Sudom. Sam Sud može, takođe, odobriti pravnu pomoć.

### Komunikacija između nacionalnog suda i Suda pravde

29. Nalog za upućivanje i relevantni dokumenti (uključujući kada je to primenjivo, arhiviranje ili kopiranje predmeta) biće poslani od nacionalnog suda direktno Sudu pravde, preporučenom poštom (adresiranom na Registar Suda pravde Evropskih zajednica, L-2925 Luxembourg, telefon +352 4303-1).

30. Registar Suda pravde će ostati u kontaktu sa nacionalnim sudom sve dok ne bude doneta odluka o prethodnom pitanju i poslaće kopiju proceduralnih dokumenata.

31. Sud će poslati svoju odluku nacionalnom sudu. On će pozdraviti obaveštenje od nacionalnog suda o akcijama koje su preduzete na osnovu njegove odluke u nacionalnom postupku, i ako je to odgovarajuće, kopiju konačne odluke nacionalnog suda.