

JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
RADOVAN VUKADINOVIĆ

REFORMA ODLUČIVANJA O PRETHODNOM PITANJU U PRAVU EU

Pravo Evropske unije stvaraju organi Unije na nadnacionalnom nivou (Savet, Evropski parlament i Evropska komisija), a primenjuju ga nacionalni upravni i sudski organi u državama članicama. Nadnacionalni način stvaranja i nacionalni način primene nosi opasnost da isti propisi budu različito tumačeni u državama članicama što može da ugrozi ostvarivanje ne samo zajedničkih dogovorenih makro ciljeva na nivou Unije, kao što je nesmetano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, već i delotvornu zaštitu individualnih prava. Opasnost je tim veća ako se ima u vidu da države članice pripadaju različitim pravnim sistemima (civil i commn law) i različitim pravnim kulturama. Da bi se izbegla ili ublažila opasnost od različitog tumačenja, Ugovorom o osnivanju Evropske unije propisana je obaveza nacionalnih sudova koji primenjuju pravo EU da u postupku odlučivanja o prethodnom pitanju od Suda pravde EU traže tumačenje nejasnih odredbi prava EU i ocenu njihove pravne valjanosti. Međutim, posle gotovo 40 godina od primene kriterijuma koje je Sud pravde utvrdio u presudi donetoj u predmetu „CILFIT“, sve češće se iznose predlozi za reformu tako ustanovljenih kriterijuma, koji čine predmet analize ovog rada.

Ključne reči: prethodni postupak, pravo EU, Sud pravde, nacionalni sudovi, izuzeci

Dr Jelena Vukadinović Marković, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: jelena_vuk83@yahoo.com.

Akademik prof. dr Radovan Vukadinović, Univerzitet u Kragujevcu, e-mail: radevuk2010@gmail.com.

POTREBA ZA POSTUPKOM ODLUČIVANJA
O PRETHODNOM PITANJU

Nadnacionalni način stvaranja prava EU izvan država članica i nacionalna primena tako stvorenog prava na nivou država članica Unije, uslovili su poseban odnos država članica i Evropske unije (Unije ili EU), što se odrazilo i na način organizacije i međusobni odnos sudova Unije i sudova država članica. U generalnom smislu, ovaj odnos karakteriše obaveza država članica da „pruže neophodnu pravnu pomoć da bi se obezbedila delotvorna pravna zaštita u oblastima koje su pokrivene pravom Unije.“¹ Obezbeđivanje delotvorne pravne zaštite, pre svega kroz zaštitu subjektivnih prava koja potiču iz prava EU, se ostvaruje saradnjom nacionalnih sudova i sudova EU, kroz koordinaciju i sudski dijalog u postupku odlučivanja o prethodnom pitanju i kroz poštovanje principa proceduralne autonomije. Kad je reč o postupku prethodnog odlučivanja, uzori su traženi u nekim postupcima koji su bili poznati u unutrašnjim pravima pojedinih država članica, pre svega u nemačkom, italijanskom i francuskom pravu. U nemačkom i italijanskom pravu određeni predmeti su mogli biti predmet tumačenja od strane ustavnih sudova, dok su francuski sudovi takvu pomoć mogli da traže od administrativnih sudova.² U pravu EU, ulogu ustavnog i vrhovnog suda je preuzeo Sud pravde EU.³ Svoj odnos prema nacionalnim sudovima, Sud pravde je definisao vrlo rano nakon stupanja na snagu Rimskog ugovora o EEZ, kad je u više presuda nacionalnim sudovima priznao karakter sudova Zajednice/Unije,⁴ a međusobni odnos nacionalnih sudova i Suda pravde široko definisao kao odnos saradnje⁵ ili „dijalektički odnos“⁶ u kome nacionalni sudovi

¹ Čl. 19. (1) Ugovora o Evropskoj uniji (UEU).

² Morten Broberg, Niels Fenger, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, Third Edition, OUP, 2021, 3-4.

³ Bo Vesterdorf, „A constitutional court for the EU?“, *Int'l J Con Law*, Vol. 4, No. 4, 2006, 607-617; Francis G. Jacobs, „Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?“, *Constitutional Adjudication in European Community and National Law: Essays for the Hon. Mr. Justice T. F. O'Higgins*, Butterworths, 1992, 25.

⁴ V. presudu Suda pravde u predmtu C-106/77 *Simmenthal 237/82 Jongeneel Kaas BV and Others v State of the Netherlands and Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole*, ECLI:EU:C:1978:49; Opinion of Advocate General Mancini EU:C:1983:294, para 12.

⁵ Takis Tridimas, „National Courts Dialogue, cooperation and instability“, *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. Antony Arnull, Damian Chalmers), OUP 2015, 403; Koen Lenaerts, Ignace Maselis, Kathleen Gutman, Janek Tomasz Nowak, *EU Procedural Law*, OUP, 2014, marg. br. 6.19, 232.

⁶ Antony Arnull, „Judicial Dialogue in the European Union“, *The Philosophical Foundations of European Union Law* (eds. Julie Dickson, Pavlos Eleftheriadis), UOP, 2012, 109.

imaju ulogu „čuvara EU pravnog poretka.“⁷ Sadržinu koordinacije i sudskog dijaloga⁸ čine ovlašćenja Suda pravde da tumači pravo EU i odlučuje o njegovoj punovažnosti i pravu nacionalnih sudova da od Suda pravde traže tumačenje nejasnih odredbi kroz postupak odlučivanja o prethodnom pitanju. O značaju ovog postupka Sud pravde se u presudi donetoj u predmetu *Ognjanov* izjasno kao „ključnom“ za sudski sistem EU,⁹ dok je u presudi donetoj u predmetu *Achmea* (*Ahmea*), kao jedan od zadataka prethodnog odlučivanja naveo i očuvanje njegove autonomije.¹⁰

SVRHA ODLUČIVANJA O PRETHODNOM PITANJU

Bez obzira što EU nije država, već neobični i jedinstveni savez država,¹¹ EU funkcioniše na poštovanju principa vladavine prava, pri čemu pravo služi za zakonito ostvarivanje politički dogovorenih ciljeva od strane država članica. Međutim, za razliku od nacionalnih ili državnih pravnih poredaka koje karakteriše jedinstveni pravni poredak, u pravnom poretku EU istovremeno funkcionišu dve vrste propisa: nadnacionalni, koje donose organi Unije, i nacionalni, koje donose države članice. Nacionalnim propisima regulišu se pitanja koja nisu u nadležnosti EU i implementiraju propisi EU, pre svega, komunitarne direktive. Ne retko se dešava da se rešenja u implementirajućim propisima država članica razlikuju i da nisu u skladu sa pravom EU. Sa druge strane, u EU su za više od pola veka postojanja doneti brojni EU propisi koji se mogu različito tumačiti, posebno kad se pitanje njihove primene postavi pred nacionalnim sudovima u državama članicama sa različitom pravnom kulturom i tradicijom.

Prema nekim procenama, pravni sistem EU čine brojni i raznovrsni propisi, kojih ima na oko 150000 stranica i u više hiljada presuda Suda pravde EU.¹² Prema predmetu regulisanja, u pitanju su, pre svega, propisi kojima se reguliše nesmetano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, ali i brojni drugi odnosi izvan tzv. „ekonomskog“

⁷ Opinion 1/09 [Agreement on a Unified Patent Litigation System] EU:C:2011:123, para 66.

⁸ T. Tridimas, op.cit., 405, navodi da ovaj odnos karakteriše demokratičnost, hijerarhija i saradnja, dijalektika, diskrecija i pokretljivost sudskih ovlašćenja.

⁹ C-614/14 *Ognjanov* EU:C:2016:514, para 15; Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law Text, Cases, and Materials*, OUP, 2020, 496. navode da je čl. 267. UFEU jedna od najvažnih odredbi Ugovora.

¹⁰ C-284/16, *Achmea*, EU:C:2018:158, para 37.

¹¹ V. presudu nemačkog Saveznog ustavnog suda u predmetu *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty* (Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92); [1994] 1 C.M.L.R. 57 1993 WL 965303 (BverfG (Ger)).

¹² Radovan Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Beograd 2020, 110.

ili privrednog prava Unije. Teškoće u njihovom praćenju i analizi nastaju delom zbog složene i osobene prirode Unije (i njenog *sui generis* prava), a delom i zbog nepostojanja jasne klasifikacije i hijerarhije izvora prava Unije.¹³ Sa druge strane, države članice u kojima se ovi propisi tumače, primenjuju i svoje nacionalne ili unutrašnje propise. Zbog toga nacionalne sudije i upravni organi pravo EU često doživljavaju kao strano ili spolja nametnuto pravo čije odredbe valja prvo razumeti pa onda primeniti. Imajući u vidu opasnost da različita tumačenja mogu dovesti u pitanje ostvarivanje zajednički dogovorenih ciljeva, kao i potrebu za delotvornom zaštitom subjektivnih individualnih prava, ugovorima o osnivanju EU Sudu pravde je poverena uloga da se stara o punovažnosti i tumačenju prava EU kroz postupak koji se označava kao postupak odlučivanja o prethodnom pitanju (*preliminary rulings*). Sadržinu odluke o prethodnom pitanju čini objašnjenje i preciziranje značenja i domet pravnog pravila, onako kako bi ono trebalo biti shvaćeno i primenjeno od stupanja na snagu.¹⁴ Tumačenjem nejasnih odredbi EU prava Sud pravde ne samo što doprinosi harmonizaciji prava već i njegovoj doslednoj i jednoobraznoj primeni i međusobnoj usklađenosti, posebno kad Sud u postupku tumačenja popunjava pravne praznine. Obavezu da obezbedi „jedinstvo pravnog poretka EU“ Sud pravde je isticao u brojnim odlukama.¹⁵ U tom cilju je i nacionalnim sudovima koji ne sude u poslednjoj instanci dato pravo da se obraćaju Sudu pravde kako bi se sprečilo uspostavljanje različite nacionalne sudske prakse koja nije u skladu sa pravom Unije.¹⁶ U dosadašnjoj praksi Sud pravde je ove procese označavao i kao ujednačeno tumačenje i primena prava Unije¹⁷; dobra ili pravilna primena i ujednačeno tumačenje¹⁸; a ponekad čak samo kao ujednačena primena.¹⁹

¹³ O pokušaju sistematizacije, v. P. Craig, G. de Burca, op.cit., 136-154; Radovan Vukadinović, „Pokušaj sistematizacije i rangiranja (hijerarhije) izvora prava Evropskih zajednica“, *Pravni život*, br. 12, Beograd, 2005, 529-539.

¹⁴ C-300/17, *Hochtief v Budapest Főváros Önkormányzata*, ECLI:EU:C:2018:635, para 55; C-61/79, *Denkavit italiana*, EU:C:1980:100, od 13. januara 2004, tač.16; C-453/00, *Kühne & Heitz*, EU:C:2004:17, tač. 21.

¹⁵ 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (No 1) [1974] ECR 33; Opinion 1/09, para 83, Opinion 2/13 [Agreement on Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms] EU:C:2014:2454, para 176.

¹⁶ V. C-416/17, *Commission v France*, tač. 109; C-3/16, *Aquino*, EU:C:2017:209, tač. 33.

¹⁷ C-107/76 *Hoffmann-Laroche*, EU:C:1977:89, tač. 5; Preporuka Suda Evropske unije namenjena nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka, *Official Journal of the European Union*, C 257/1.

¹⁸ C-283/81, *CILFIT i dr.*, EU:C:1982:335, tač. 7, Mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sistema rešavanja sporova koji se odnose na patente, od 8. marta 2011) EU:C:2011:123, tač. 84.

¹⁹ Presude u C-366/10, *Air Transport Association of America i dr.*, EU:C:2011:864, tač. 47; C-72/15, *Rosneft*, EU:C:2017:236, tač. 80.

U postupcima *ocene valjanosti* ili punovažnosti prava EU, Sud u prethodnom postupku kroz ocenu valjanosti akata Unije na indirektan način obezbeđuje „komunitarnu zakonitost“ nacionalnog prava. Direktan nadzor valjanosti nacionalnog prava Sud ostvaruje odlučujući o direktnim tužbama iz članova 258-260 UFEU.²⁰

OSNOV I PREDMET ODLUČIVANJA O PRETHODNOM PITANJU

Pravni osnov za uspostavljanje postupka prethodnog odlučivanja u širem smislu se nalazi u principu iskrene saradnje ili lojalnosti država članica i EU čije je poštovanje propisano odredbama člana 4.(3) UEU. Prema odredbama ovog člana: „... Unija i države članice u punom uzajamnom poštovanju, pomažu jedni drugima u ispunjavanju zadataka koji proizilaze iz Ugovora.“ Istim članom je propisano da su u tom cilju, države članice dužne da „preduzmu sve mere, opšteg ili posebnog karaktera, koje su neophodne da bi se obezbedilo ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora ili akata organa Unije.“ Saradnja nacionalnih sudova i sudova Unije se realizuje na direktan ili indirektan način. Direktna saradnja (i kontrola) je regulisana članovima 258-260. UFEU, kojima je Komisiji, državama članicama i pojedincima (pod određenim uslovima iz čl. 263. UFEU) dato pravo da se u slučaju povrede komunitarnih pravila direktno obrate sudovima Unije. Tako je odredbom člana 259. UFEU dato pravo državama članicama da pred Sudom pravde pokrenu direktan postupak protiv druge države članice ako smatraju da druga država članica nije ispunila neku obavezu koja proizilazi iz Ugovora.

Za razliku od postupka po direktnim tužbama, postupak prethodnog odlučivanja je zamišljen kao instrument saradnje, a ne hijerarhije između Suda pravde i nacionalnih sudova.²¹ Suštinu saradnje čini pomoć koju Sud pravde svojim tumačenjem daje nacionalnim sudovima u rešavanju konkretnog predmeta. Sud, međutim, ne rešava predmet niti se bavi primenom prava. Primena prava je u nadležnosti nacionalnih sudova.²²

U užem smislu, osnov obaveze upućivanja je sadržan u odredbama člana 267. UFEU, prema kojima je Sud pravde nadležan da donosi odluke o prethodnom pitanju koja se odnose na „Ugovore“ i „akte organa, tela, ureda (službi) ili

²⁰ Koen Lenaerts, „The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union“, *C.M.L. Rev.*, 2007, 1625–2659.

²¹ V. Christian Dadomo, Noëlle Quéniwet, *European Union Law*, Hall and Stott Publishing Ltd 2020, 144.

²² C-2/06, *Kempter v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2008:78, tač. 41.

agencija Unije“.²³ Pod navedenom formulacijom treba razumeti da predmet tumačenja mogu biti:²⁴

1. UEU, UFEU i Ugovor o Evroatomu (Ugovori) i drugi instrumenti i principi prava Unije koji imaju status primarnog prava Unije;
2. akti organa, tela, službi ili agencija Unije;
3. međunarodni sporazumi koje je zaključila Unija i akti tela koja su njima osnovana i
4. odredbe prava Unije na koje upućuju nacionalno pravo.

Imajući u vidu podelu nadležnosti između Suda pravde i nacionalnih sudova, Sud pravde može da tumači i ceni punovažnost prava Unije, ali ne i nacionalnih propisa, makar se oni odnosili na implementiranje propisa Unije,²⁵ kao što su direktive. Sud pravde može da tumači i sopstvene presude koje je doneo u prethodnom postupku u slučaju kad nacionalni sudovi imaju „teškoće u shvatanju i primeni istih.“²⁶

Pravo nacionalnih sudova i tribunala²⁷ da pred Sudom pravde pokrenu postupak prethodnog odlučivanja, donekle se razlikuje zavisno od toga da li se od Suda traži ocena *punovažnosti* ili *tumačenje* akata Unije. Kad je u pitanju ocena punovažnosti akta Unije, *svi* nacionalni sudovi pred kojima se postavi to pitanje, ako je odluka o tome neophodna za rešenje spora, mogu da pokrenu postupak prethodnog odlučivanja. Da li će pokrenuti postupak zavisi od toga da li nacionalni sud smatra da je sporni akt Unije punovažan ili nije. Ako smatra *da je punovažan*, odluku o tome može doneti sam, bez pokretanja postupka. Ali, ako smatra *da nije punovažan*, odluku o nepunovažnosti ne može doneti sam, već se mora obratiti Sudu pravde i odluku doneti u skladu sa dobijenim mišljenjem.

Sudu pravde, međutim, nije dato pravo da preliminarno odlučuje o *punovažnosti* primarnih izvora prava EU, punovažnosti sopstvenih presuda, kao ni da tumači i ceni punovažnost akata koji su isključeni odredbama člana 276. UFEU,

²³ U neslužbenom prevodu „...institucija, organa ili tela Unije“.

²⁴ Koen Lenaerts, Ignace Maselis, Kathleen Gutman, Janek Tomasz Nowak, *EU Procedural Law*, OUP 2014, 216, marg. br. 6.04.

²⁵ M. Broberg, N. Fenger, *op.cit.*, 121.

²⁶ K. Lenaerts i dr., *op.cit.*, 222, marg. 6.11. i iscrpnu sudsku praksu u napomeni br. 46. U teoriji se predmet ovakvog tumačenja shvata na različite načine. V. i M. Broberg and N. Fenger, *op.cit.*, 101.

²⁷ Pojam „tribunala“ nije predmet ovog rada. V. Jaime Rodriguez Medal, „Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: who can refer questions to the Court of Justice of the EU?“, *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, no. 1, 2015, 104-146.

članom 23.(1) UEU, da odlučuje o punovažnosti međunarodnih sporazuma između EU i trećih država i međunarodnih organizacija, ali ne i akata organa EU koji su ih zaključili, i o punovažnosti EU akata koji su obuhvaćeni izuzecima.

Kad je reč o *tumačenju* prava EU, pravi se razlika između nacionalnih sudova koji su *dužni* i sudova koji su *ovlašćeni* da pokrenu postupak prethodnog odlučivanja. U tom cilju je u UFEU napravljena razlika između nacionalnih sudova protiv čijih odluka u unutrašnjem pravu nisu dozvoljeni pravni lekovi (koji sude u poslednjoj instanci) i ostalih nižih sudova, protiv čijih odluka je moguće koristiti pravne lekove. U prvom slučaju, nacionalni sudovi su dužni da se u okviru CLFIT kriterijuma obrate Sudu pravde i zatraže tumačenje sporne odredbe. Iako je odredba člana 267.(3) UFEU prilično jasna, postavljeno je pitanje da li je reč o sudovima protiv čijih odluka u konkretnom predmetu nisu dozvoljeni pravni lekovi (*in concreto*) ili sudovi protiv čijih *svih* odluka nisu dozvoljeni pravni lekovi (*in abstracto*).²⁸ Prihvatanjem jednog ili drugog shvatanja značajno se širi pravo obraćanja (i na niže sudove) ili se sužava broj sudova (samo na vrhovne, ustavne ili kasacione), u slučaju apstraktnog shvatanja. Sud pravde se opredelio za konkretno shvatanje.

Odluku o obraćanju Sudu pravde donose isključivo nacionalni sudovi. U slučaju da se ne obrate, čine povredu prava Unije, odnosno odredbi člana 267. UFEU. U takvoj situaciji, Komisija može da pokrene postupak predviđen odredbama člana 258. UFEU. Navedenim odredbama Komisiji je dato pravo da, nakon što državi članici pruži priliku da iznese svoje primedbe, da obrazloženo mišljenje. Međutim, Komisija po pravilu neće pokrenuti postupak ako je reč o propustu samo nižeg nacionalnog suda da se obrati Sudu pravde, već tek ako to propusti sud poslednje instance.²⁹ Sankcije koje se pri tome mogu izreći su bazirane na povredi nacionalnog pravila kojima je propisano da presude donosi nadležni sud.³⁰ Neupućivanje zahteva za prethodnim mišljenjem Sudu pravde znači i povredu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) o pravu na fer postupak kojim se garantuje da će se nacionalni sudovi poslednje instance obratiti Sudu pravde. Na kraju, povreda postupka prethodnog odlučivanja može pokrenuti pitanje odgovornosti države članice za naknadu tako nastale štete.³¹

²⁸ V. Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije*, knj. I, TDP, 2012, 448.

²⁹ V. Schima, komentar uz čl. 267. UFEU, u Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, Jonathan Tomkin, *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, OUP, 2019, 1832, mar. br. 38.

³⁰ M. Kellerbauer i dr., op.cit., marg. br. 39 navode u tom smislu ustave Nemačke i Austrije.

³¹ C-224/ 01, *Köbler*, EU:C:2003:513; C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito*, ECLI:EU:C:2015:565.

Ograničenja i izuzeci

U pravima nekih država članica pravo nacionalnih sudova da se obrate Sudu pravde zahtevom za prethodno odlučivanje onemogućeno je unutrašnjim propisima ili praksom viših sudova.

Unutrašnjim propisima može biti propisana obaveza nacionalnih sudova da, u predmetima koji se odnose na pravo Unije prvo pokrenu postupak ocene ustavnosti kako bi se utvrdilo da li je odredba nacionalnog prava u skladu sa Ustavom. Međutim, prema shvatanju Suda pravde, u situacijama kad je pokrenut postupak ocene ustavnosti pravila nacionalnog prava, nacionalni sud „ne gubi pravo, niti se ne oslobađa obaveze, predviđene u članu 267. UFEU-a, da Sudu uputi pitanja u pogledu tumačenja ili valjanosti prava Unije.“ To se, između ostalog obrazlaže principom delotvornosti prava Unije. Naime, „delotvornost prava Unije bila bi u opasnosti ako bi pokretanje obaveznog postupka pred ustavnim sudom moglo sprečiti nacionalnog sudiju, koji odlučuje u predmetu koji se odnosi na pravo Unije, u ostvarivanju prava koje mu daje član 267. UFEU-a da Sudu uputi pitanja o tumačenju ili o valjanosti prava Unije kako bi mogao odlučiti je li odredba nacionalnog prava u skladu s njim.“³² Ovakvim stavom Sud je još jednom potvrdio pravo nacionalnih sudova (i sudija) da, pozivajući se na saradnju i nadređenost prava Unije „slobodno i u bilo kojoj fazi postupka“,³³ čak i na kraju incidentnog postupka za ocenu ustavnosti, upute Sudu bilo koje prethodno pitanje koje smatraju potrebnim. Drugačije rečeno, pokrenuti incidentni postupak kontrole ustavnosti ne sprječava nacionalni sud pred kojim se vodi glavni postupak da se obrati Sudu pravde zahtevom za tumačenje ili ocenu punovažnosti konkretnog propisa. U generalnom smislu Sud smatra „da postojanje nekog nacionalnog procesnog pravila ne može dovesti u pitanje pravo nacionalnih sudova da upute Sudu zahtev za prethodnu odluku kada imaju dilemu, kao što je to slučaj u glavnom postupku, o tumačenju prava Unije.“³⁴ Kad nacionalni sud u takvim situacijama dobije tumačenje od Suda pravde dužan je da ga sprovede bez obzira na odluku višeg suda³⁵ i na pravilo *res iudicata*.

U slučaju nacionalnih sudova koji ne sude u poslednjoj instanci, postavljeno je pitanje da li viši sudovi mogu ograničiti niže sudove u pokretanju postupka

³² C-5/14, tač. 34. kao i presude *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278, tač. 39, 45. i 46; *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, tač. 45; C-112/13, EU:C:2014:2195, tač. 38.

³³ C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH v Hauptzollamt Osnabrück*, tač. 35.

³⁴ Tač. 37., kao i presuda *Križan i dr.*, C-416/10, EU:C:2013:8, tač. 67. i tamo navedena sudska praksa; C-173/09, *Georgi Ivanov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa (Elchinov)*, tač. 25; C-396/09 *Interedil*, ECLI:EU:C:2011:671, tač. 35.

³⁵ *Elchinov*, tač. 30.

prethodnog odlučivanja, ili je to *pravo* nacionalnih sudova.³⁶ Na ovo pitanje Sud je relativno rano odgovorio u presudi donetoj u predmetu *Rheinmühlen* stavom da „pravilo nacionalnog prava kojim je sud obavezan presudom višeg suda u pogledu pravnog pitanja ne može lišiti niže sudove njihovog ovlašćenja da Sudu pravde upute zahtev za prethodno tumačenje komunitarnog prava“.³⁷ Takvim nacionalnim pravilima kojima bi se dozvolila žalba na odluku nacionalnog suda da pokrene postupak prethodnog odlučivanja pred Sudom pravde, bi se kršila „autonomna nadležnost koja je odredbama člana 267. UFEU dodeljena referentnom sudu“.³⁸

Nacionalni sudovi ne mogu biti sprečeni da pokrenu postupak tumačenja ni kad su prema domaćim pravilima obavezani odlukom višeg suda koji je našao da je domaće pravo u skladu sa pravom EU.³⁹ Isto važi i u slučaju kad je presuda vrhovnih pravosudnih organa, kao što je na primer, Državni savet Italije (*Consiglia di Stato*), postala pravnosnažna prema nacionalnom pravu. Takva odluka ne može biti prepreka da pred Sudom pravde bude pokrenut postupak za odluku o prethodnom pitanju.⁴⁰ Ako je nadređeni (viši) nacionalni sud već doneo odluku o tumačenju, a nakon toga nacionalni sud uputi zahtev Sudu za tumačenjem istog predmeta, odluka Suda obavezuje niži sud koji je zatražio tumačenje, čak i ako je u koliziji sa ranijom odlukom višeg suda.⁴¹

DEJSTVO ODLUKE O PRETHODNOM PITANJU

Odluke o prethodnom pitanju proizvode različito dejstvo, zavisno od toga da li su u pitanju presude o tumačenju (interpretativne presude), ili presude o punovažnosti ili zakonitosti akata Unije. Međutim, interpretativnom presudom Sud pravde ne rešava konkretan slučaj koji je u toku pred nacionalnim sudom, već svojim tumačenjem pomaže nacionalnom sudu da ga reši u duhu saradnje, lojalnosti i jednoobrazne primene prava EU. Iako neposredno ne rešava konkretni spor, interpretativna presuda proizvodi široko pravno dejstvo ne samo na učesnike glavnog

³⁶ Morten Broberg, Niels Fenger, „Preliminary references as a right: But a right for whom? The Extent to which Preliminary Reference Decisions can be Subject to Appeal“, *European Law Review*, 36 (2), 2011, 276-288.

³⁷ *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (166/73) [1974] E.C.R. 33, tač. 4.

³⁸ Case C-210/06, *Cartesio*, [2008] ECR I-9641 para. 95.

³⁹ M. Broberg, N. Fenger, (2021), op.cit., 87.

⁴⁰ Case C-42/13 *Cartiera Dell'Adda* ECLI:EU:C:2014:2345, paras 23– 8.

⁴¹ M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 88, napomena 166.

spora, već i na ostale subjekte komunitarnog prava. Otuda je kod interpretativnih presuda potrebno analizirati njihovo dejstvo na nacionalne sudove koji su uputili zahtev za tumačenjem, kao i vremensko i retroaktivno dejstvo.⁴²

Dejstvo interpretativnih presuda

Interpretativna presuda Suda pravde obavezuju ne samo nacionalni sud koji je uputio zahtev za prethodno odlučivanje (referentni sud),⁴³ već i sve nacionalne sudove koji budu odlučivali u kasnijim fazama u tom predmetu,⁴⁴ na primer niže sudove kojima je vraćen predmet sa tumačenjem na suđenje.⁴⁵ To proizilazi iz svrhe upućivanja i uloge koju u tumačenju i primeni prava EU imaju nacionalni sudovi i Sud pravde. Ako nacionalni sudovi ne postupe po dobijenom tumačenju⁴⁶ rizikuju da im presude budu ukinute po žalbi, a takvo ponašanje bude pripisano odnosnoj državi kao povreda prava EU. Komisija može pokrenuti postupak protiv države članice zbog povrede prava EU i kad nacionalni sud ne zatraži prethodno mišljenje, ako je na to bio obavezan. Osim što obavezuje referentni sud, interpretativna presuda obavezuje i nacionalne sudove koji u datim predmetima odlučuju po žalbi kao apelacioni sudovi, kao i ostale sudove koji sude u kasnijim fazama postupka. Na to ne utiče činjenica da se referentni sud može ponovo obratiti Sudu pravde za razjašnjenje dobijene odluke, kad ima teškoće da je razume ili primeni, kao i ako Sudu pravde postavi novo pitanje i podnese nove elemente za razmatranje.⁴⁷ Sudove obavezuje ne samo izreka (operativni deo presude), već i obrazloženje, u smislu da presudu tumače u skladu sa odnosnim delovima obrazloženja.⁴⁸ I pored toga, interpretativne presude nemaju karakter precedenata.⁴⁹

⁴² Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge, 2016, 414, tač. 14.6; K. Lenaerts, op.cit., 244; M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 399; Radovan Vukadinović, *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991, 135; P. Craig, G. de Burca, op.cit., 460. Schima u M. Kellerbauer i dr., op.cit., 1838.

⁴³ Case 52/ 76, *Benedetti*, EU:C:1977:16, tač. 26; Case C-173/09, *Elchinov*, tač. 29.

⁴⁴ Z. Meškić, D. Samardžić, op.cit., 451.

⁴⁵ M. Broberg, N.Fenger, (2021), op.cit., 406; C-166/73, *Rheinmühlen II*, tač. 4.

⁴⁶ V. C-206/01 *Arsenal Football Club v Matthew Reed*, ECLI:EU:C:2002:651.

⁴⁷ C-244/80 *Foglia v Novello II* ECLI:EU:C:1981:302; C-634/15 *Sokoll- Seebacher and Others* ECLI:EU:C:2016:510, para 19, i tamo navedenu sudsku praksu.

⁴⁸ M. Broberg, N. Fenger, (2021), op.cit., 400, 408; C-135/77, *Robert Bosch GmbH v Hauptzollamt Hildesheim*, para. 4.

⁴⁹ R. Vukadinović (1999), op.cit., 135; Schima, op.cit., 1838.

Osim što se interpretativnim presudama u „najmanju ruku“⁵⁰ priznaje *inter partes* dejstvo, postavlja se pitanje i njihovog *erga omnes* dejstva ili dejstva izvan glavnog postupka. Drugačije rečeno, da li interpretativna presuda obavezuje i ostale nacionalne sudove u srodnim budućim slučajevima. U Ugovoru o osnivanju ovo pitanje nije regulisano, dok su u pravnoj teoriji mišljenja podeljena. Ipak, preovladava shvatanje o *erga omnes* dejstvu.⁵¹ Sud pravde je o ovom pitanju u presudi donetoj u predmetu *SpA International Chemical Corporation*⁵² zauzeo stav da se, uprkos ranijem stavu po kome se o pitanju o kome je Sud već odlučivao i doneo presudu, može ponovo pokrenuti postupak,⁵³ ne može reći da tumačenje koje je dao Sud nema (obavezujuću) snagu „prema svim nacionalnim sudovima...“⁵⁴ Budući da u prethodnom postupku ne postoje stranke u klasičnom smislu,⁵⁵ teško je govoriti o obavezujućem dejstvu *inter partes*,⁵⁶ pa im je po „samoj prirodi“⁵⁷ priznato *erga omnes* dejstvo. Tome doprinosi i njen deklarativni karakter kojom se ne stvara novo pravilo, već daje objašnjenje kako razumeti postojeće, čiji sastavni deo postaje presuda kojoj se priznaje opšte dejstvo. Postoji i shvatanje o *faktičkom erga omnes* dejstvu, prema kome interpretativne presude podsećaju na presude nacionalnih Vrhovnih sudova u kontinentalnim pravnim sistemima. Takve presude formalno pravno ne obavezuju nacionalne sudove, ali ih oni poštuju imajući u vidu autoritet njihovih donosilaca. Za priznanje *faktičkog erga omnes* dejstva se navode dva razloga: karakter postupka odlučivanja o prethodnom pitanju i svrha postupka. U pogledu karaktera postupka, navodi se da to nije klasičan *inter partes* postupak sa uobičajenim strankama, već se tumačenje koje Sud pravde daje odnosi na veliki broj zainteresovanih.⁵⁸ Što se tiče svrhe, osnovna svrha odlučivanja o prethodnom pitanju je da se putem uniformnog tumačenja pruži pomoć nacionalnim sudovima u jednoobraznoj primeni prava EU u svim državama članicama. To se može postići samo obavezujućim odlukama.

⁵⁰ Z. Meškić, D. Samardžić, op.cit., 451.

⁵¹ M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 406. i napomena 37.

⁵² C-66/80, *SpA International Chemical Corporation v Amministrazione Delle Finanze Dello Stato*.

⁵³ C-28-30/62, *Da Costa*; C-29/68, *Milch-, Fett- und Eier-Kontor* ECR 165.

⁵⁴ C-66/80, *SpA International Chemical Corporation v Amministrazione Delle Finanze Dello Stato*, ECLI:EU:C:1981:102, 1204.

⁵⁵ V. C-69/85 *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co., Federal Republic of Germany*, Rešenje od 5. marta 1986, ECLI:EU:C:1986:104, tač. 14, 952.

⁵⁶ *Suprotno v. A. Toth, „The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects“*, *Yearbook of European Law*, vol. 4, 1984, 1.

⁵⁷ K. Lenaerts i dr., op.cit., marg. br. 6.30, 6.31, 244-5.

⁵⁸ *Ibidem*.

Kao posebno, može se postaviti pitanje značaja i obaveznosti interpretativne presude u kojoj je Sud dao tumačenje na nepostavljena pitanja, budući da je ovlašćen da ne samo preformuliše pitanja koja mu je postavio referentni sud, već i da umesto njih postavi nova. Vrhovni sudovi pojedinih država članica (na primer *Conseil d'Etat*) su u početku smatrali da njihove sudove obavezuje takva presuda samo u okviru i obimu postavljenih pitanja. Kasnije su svi sudovi, s većim ili manjim „gundanjem“ prihvatili i takve interpretativne presude Suda pravde.⁵⁹

Vremensko dejstvo interpretativnih presuda. – Sud pravde je interpretativnim presudama po pravilu priznavao dejstvo i na odnose koji su nastali pre donošenja presude ili pokretanja postupka preliminarnog odlučivanja (*ex tunc*).⁶⁰ Međutim, doslednu i potpunu primenu pravila o retroaktivnom dejstvu, ugrožavaju različiti rokovi zastarelosti koji postoje u nacionalnim pravima i rizik od ozbiljnih ekonomskih i socijalnih posledica. Međutim, postoje dva osnovna nedostatka.⁶¹ Imajući u vidu i princip legitimnih očekivanja, Sud pravde je predvideo dva izuzetka od primena retroaktivnog dejstva. Retroaktivno dejstvo se neće primeniti na odnose i poslove koji su nastali u dobroj veri i ako postoji rizik da bi primena pravila dovela do ozbiljnih praktičnih ekonomskih i socijalnih posledica. Samo rizik od ozbiljnih finansijskih teškoća nije dovoljan.⁶² Ako se poziva na izuzetke, Sud ih mora navesti u presudi u kojoj je dao tumačenje.⁶³ Sud pravde je u praksi retko odobravao ove izuzetke.⁶⁴

Dejstvo presude o punovažnosti

U pogledu dejstva presuda u kojima je Sud odlučivao o *punovažnosti* (zakonitosti), potrebno je razlikovati presude u kojima je utvrđena nezakonitost (ništavost) i u kojima je utvrđena punovažnost akta Unije. U prvom slučaju, presuda Suda o ništavosti akta organa Unije „iako je direktno upućena samo nacionalnom sudiji koji se obratio Sudu, pruža dovoljno razloga drugom sudu da smatra taj

⁵⁹ M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 401 i dalje.

⁶⁰ 61/79 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Denkavit Italiana Srl* ECLI:EU:C:1980:100, tač. 16; C-453/00, *Kühne & Heitz v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:C:2004:17, tač. 22. U teoriji v. G. Bebr, „Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effect“, *Common Market Law Review*, vol. 18, 1981, 475, 491.

⁶¹ A. Kaczorowska, op.cit., 415.

⁶² K. Lenaerts i dr, op.cit., 247, tač. 6.34. i tamo navedenu praksu u nap. br. 166.

⁶³ Schima, op.cit., 1839, marg. br. 64.

⁶⁴ Nebojša Raičević, „Dejstvo odluke Evropskog suda pravde o prethodnom pitanju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, Niš, 2014, 832.

akt ništavim za potrebe donošenja odluke koju sam treba da donese.⁶⁵ I odluke Suda kojom utvrđuje da je akt punovažan obavezuje nacionalne sudove, ali sudovi mogu po drugom osnovu kasnije pokrenuti postupak prethodnog odlučivanja njihove valjanosti.⁶⁶ Međutim, Sud pravde ne smatra presude kojima je utvrdio punovažnost presuđenom stvari. To se može zaključiti i iz načina na koji formuliše svoje odluke. Naime, u slučaju da kad nađe da je osporeni akt zakonit, Sud ne koristi pozitivnu formulaciju (da je akt punovažan), već samo zaključuje da tokom ispitivanja nije otkrio ništa što bi uticalo na punovažnost akta.⁶⁷ Na taj način Sud drži „otvorena vrata“ za naknadno utvrđivanje nezakonitosti u istom predmetu, u novom postupku preliminarnog odlučivanja, koji može pokrenuti pre nego što donese presudu, ako raspolaze novim činjenicama.⁶⁸ Presude Suda pravde u kojima je utvrdio nezakonitost ili zakonitost osporenog akta Unije, obavezuju nacionalne sudove kod donošenja odluke u glavnom postupku.⁶⁹ U prvom slučaju da u interesu pravne sigurnosti ne primeni takav ništav akt, u drugom, da ga u interesu jednoobrazne primene prava Unije, primeni.⁷⁰ Međutim, i u slučaju interpretativnih presuda i presuda o punovažnosti, nacionalni sud može pokrenuti postupak razjašnjenja datog tumačenja ili ponovne ocene zakonitosti, zbog novih činjenica, pa dok traje novi postupak nacionalni sudovi neće primenjivati donetu odluku Suda.

I nacionalni sudovi mogu delimično da odlučuju o punovažnosti akata Unije. Kad se u postupku koji je pokrenut pred njim ne postavi pitanje punovažnosti, niti sud sumnja u punovažnost akata Unije koji treba primeniti, ne mora tražiti preliminarnu ocenu Suda pravde.⁷¹ Međutim, nacionalni sud ne može odlučiti o ništavosti akta Unije, niti proglasiti nevažećom analognu odredbu nekog akta koji je Sud pravde proglasio nevažećom.⁷²

⁶⁵ C-66/80, *SpA International Chemical Corporation v Amministrazione delle finanze dello Stato*, tač. 13, 18a.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ M. Boberg, N. Fenger (2021), op.cit., 405 i tamo navedena presuda u predmetu C-14/10 *Nickel Institute* ECLI:EU:C:2011:503.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ C-69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. v Federal Republic of Germany*, rešenje ECLI:EU:C:1986:104, tač. 13.

⁷⁰ C-66/80, *SpA International Chemical Corporation, Rome v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, tač. 12.

⁷¹ 314/85 *Foto-Frost v Hauptzollamt Lubeck-Ost*. ECLI:EU:C:1987:452.

⁷² N. Raičević, op.cit., 837, kao i C-461/03 *Gaston Schul Douane-expediteur BV v Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* ECLI:EU:C:2005:742.

Ako sud smatra da akt Unije nije punovažan, ne može sam doneti odluku o tome, već se mora obratiti Sudu pravde za prethodnu odluku u skladu sa kojom će postupiti u daljem postupku.

U pogledu dejstva presude o punovažnosti, izvan glavnog postupka, potrebno je razlikovati presude u kojima je Sud pravde utvrdio punovažnost i presude u kojima je našao da je sporni akt Unije nepunovažan. Prve presude nacionalni sudovi mogu primeniti, osim ako veruju da su nepunovažni i pokrenu ponovni postupak prethodnog odlučivanja.

Druge presude su formalno upućene referentom sudu, ali obavezuju sve nacionalne sudije da takav akt smatraju ništavim (*erga omnes* dejstvo). Ako je osporeni akt proglašen ništavim, Sud pravde ima diskreciono pravo da uzimajući u obzir načelo pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, ograniči *ex nunc* dejstvo svojih presuda. *Ex nunc* ograničenjem interpretativne presude ne sme se dovesti u pitanje sudska zaštita prava koja pojedinci stižu iz komunitarnog prava.⁷³

Sud pravde može oglasiti ništavim samo deo akta Unije.⁷⁴

CILFIT IZUZECI I MOGUĆA REFORMA

<https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/the-court-of-justice-of-the-european-union-ultima-ratio-for-saving-the-independence-of-the-judges-in-romania-a-commentary-of-the-cjeu-preliminary-ruling-in-c%E2%80%91183-19-c%E2%80%91127-19/Nedugo> nakon stupanja na snagu Rimskog ugovora o EEZ, i donošenja presude u predmetu *Van Gend*,⁷⁵ Sud pravde je bio pozvan da se u predmetu *Da Costa*⁷⁶ izjasni o precedentnoj vrednosti svojih presuda.⁷⁷ U svojoj presudi Sud je ponovio obavezu nacionalnih sudova koji sude u poslednjoj instanci da moraju pokrenuti postupak odlučivanja o prethodnom pitanju izuzev kada je Sud već doneo odluku „o sadržinski identičnom pitanju.“ Istovremeno, Sud pravde je zauzeo i stav da nacionalni sud može, ako nađe za shodno,

⁷³ C-262/96 *Sema Süriil v Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:1999:228.

⁷⁴ A. Kaczorowska, op.cit., 419.

⁷⁵ C-26/62 *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, ECLI:EU:C:1963:1.

⁷⁶ C-28-30/62 *Da Costa en Schaake NV and Ors v Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 31 EU:C:1963:6.

⁷⁷ V. Kieran Bradley, *Vertical Precedent at the Court of Justice of the European Union: When Push Comes to Shove*, 53 i dalje. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fmedia.bloomsburyprofessional.com%2Frep%2Ffiles%2F9781849466653sample.pdf&clen=108638&chunk=true> / 30.09.2021.

isti predmet ponovo uputiti Sudu i od njega zahtevati dodatno tumačenje kao razjašnjenje prethodno datog tumačenja. Deset godina kasnije, Sud je granice svoje nadležnosti u pogledu tumačenja i obaveze nacionalnih sudova u tom pogledu, rezimirao u presudi donetoj u predmetu CILFIT,⁷⁸ u kojoj je definisao okolnosti pod kojim nacionalni sud koji sudi u poslednjoj instanci nije dužan da se obrati Sudu pravde za tumačenje.

U pitanju je bio spor između italijanskog uvoznika vune i italijanskog Ministarstva zdravlja u vezi takse za inspekcijski pregled uvezene vune. Kad je predmet dospao do italijanskog Vrhovnog kasacionog suda (Italian Court of Cassation – *Corte Suprema Di Cassazione*), Sud je uputio prethodno pitanje Sudu pravde uprkos protivljenju Ministarstva da za tim ne postoji potreba jer je odgovor na pitanje očigledan. U zahtevu za tumačenjem, Kasacioni sud je tražio od Suda pravde da odgovori da li bi „u određenim okolnostima obaveza definisana trećim stavom člana 267. UFEU ipak mogla biti ograničena.“ Drugačije rečeno, postoje li izuzeci kad se nacionalni sud protiv čijih odluka nisu dozvoljeni pravni lekovi ne mora obratiti Sudu pravde i tražiti od njega tumačenje. U svojoj presudi Sud načelno ističe da se odredbe prava Unije moraju razmatrati u sopstvenom kontekstu i tumačiti u svetlu prava Unije (Zajednice) kao celine, njegovih ciljeva i stepena razvoja u trenutku kad data odredba treba da se primeni.⁷⁹ U odgovoru na postavljeno pitanje, Sud je našao da sud protiv čije odluke nije dozvoljen pravni lek prema nacionalnom pravu, ne mora tražiti prethodno tumačenje ako:

1. postavljeno pitanje nije važno za presudu;
2. je Sud pravde na isto pravno pitanje već dao odgovor u sličnom slučaju (*acte éclairé*);
3. je pravilna primena prava EU toliko očigledna da ne ostavlja prostor za razumnu sumnju u pogledu načina na koji bi postavljeno pitanje trebalo rešiti (*acte claire*).

Kasnija praksa Suda pravde (nakon CILFIT presude) pokazuje da pozivanje na prva dva izuzetka nije stvaralo posebne teškoće. Međutim, poteškoće je stvaralo tumačenje trećeg izuzetka (*acte claire*) jer je za postojanje i utvrđivanje razumne sumnje trebalo uzeti u obzir karakteristike svojstvene pravu Zajednice i rizik koji nosi razilaženje sudske prakse unutar Unije.⁸⁰

⁷⁸ C-77/83, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, ECLI:EU:C:1984:91.

⁷⁹ Tačke 20. i 21. CILFIT presude.

⁸⁰ Tačka 21. CILFIT. V. i *Ferreira da Silva e Brito i dr.*, C-160/14, EU:C:2015:565, tač. 38. i 39.; *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, tač. 50.; C-72/14 i C-197/14 *X and van Dijk*, EU:C:2015:564. V. Agne Limante, „Recent Developments in the Acte Clair Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach“, *JCMS* 2016, vol. 54, 1384.

Na poteškoće u tumačenju *acte clair* izuzetka su u nizu slučajeva počev od *Ferreira da Silva*⁸¹ i *X and van Dijk*⁸² do *Rete Ferroviaria*,⁸³ ukazivali, pre svega, opšti pravobranioci,⁸⁴ kao i deo pravne teorije⁸⁵ zalažući se za uže⁸⁶ ili šire⁸⁷ tumačenje. Tako jedan od opštih pravobranilaca smatra da je verovatnoća da budu ispunjeni svi uslovi iz CILFIT presude jednaka verovatnoći susreta sa jednorogom.⁸⁸ Kritike na račun nejasno formulisanih izuzetaka koji su kvalifikovani i kao „osinje gnezdo“,⁸⁹ su naročito osnažene u poslednje vreme, a opšti pravobranilac Bobek ih je u mišljenju datom u predmetu *Rete Ferroviaria*⁹⁰ sintetizovao u predlog za reformu.

Generalni pravobranilac Bobek predlaže da Sud utvrdi da su domaći sudovi poslednje instance dužni uputiti predmet na prethodno odlučivanje o tumačenju prava EU, pod uslovom da su ispunjena tri kumulativna uslova: (i) da (predmetom) se pokreće opšte pitanje tumačenja prava EU; (ii) koje je razumno moguće tumačiti

⁸¹ C-160/14 *Ferreira da Silva*, EU:C:2015:565.

⁸² C-72/14 i C-197/14 *X and van Dijk*, EU:C:2015:564.

⁸³ C-561/19, *Consorzio Italian Management and Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria Italiana SpA* ECLI:EU:C:2021:291.

⁸⁴ Mišljenje opšteg pravobranioca Jacobs u C-338/95 *Wiener SI*, EU:C:1997:352 i Ruiz-Jarabo Colomer u C-461/03 *Gaston Schul*, EU:C:2005:415.

⁸⁵ V. Morten Broberg, „Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times“, *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008, 1383-97; Annika Obert, „Zur Zukunft der CILFIT-Doktrin – Zugleich eine Anmerkung zu den Schlussanträgen von GA Bobek in C-561/19 (Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA/Rete Ferroviaria Italiana SpA)“, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, vol. 18, 2021, 150.

David Edward, „Reform of Article 234 Procedure: The Limits of the Possible“, *Liber Amicorum in honour Lord Slynn of Hadley* (ed. D. O’Keefe), vol. I, Kluwer Law International, 2000, 119 i „CILFIT and Foto-Frost in their Historical and Procedural Context“, *The Past and Future of EU Law The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (eds. Miguel Poiares Maduro, Loïc Azoulay), Hart Publishing, 2010, 173-184. Philip Allott, „Preliminary Rulings – Another Infant Disease“ *EL Rev*, vol. 25 (5), 2000, 538.

⁸⁶ Hjalte Rasmussen, „The European Court’s Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. (Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?)“, *European Law Review*, vol. 9, 1984, 242-59.

⁸⁷ Takis Tridimas, „Knocking on Heaven’s Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure“, *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, 9-50; M. Broberg, op.cit., 1383-97.

⁸⁸ AG Wahl u C-72/14 i C-197/14 X i T. A. van Dijk, EU:C:2015:564, tač. 62.

⁸⁹ Mišljenje opšteg pravobranioca M. Bobeka u predmetu C-561/19 *Consorzio Italian Management and Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria Italiana SpA*, tač. 2.

⁹⁰ C-152/17, *Consorzio Italian Management and Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria Italiana SpA*, ECLI:EU:C:2018:264.

na više načina; (iii) ako se način na koji treba tumačiti pitanje u pogledu prava Unije o kome je reč ne može izvesti iz postojeće sudske prakse Suda pravde.⁹¹

U pravnoj teoriji se ističe da problemi ne leže u presudi donetoj u predmetu CILFIT, već u samom tekstu člana 267. UFEU u kome nema mesta za *acte clair* doktrinu, niti za drugo ograničenje obaveze upućivanja na prethodno odlučivanje.⁹²

PRAVCI MOGUĆE REFORME SISTEMA PRETHODNOG ODLUČIVANJA

U nizu mišljenja, od kojih je poslednje dato u predmetu *Consorzio Italian Management and Catania Multiservizi SpA v Rete Ferroviaria*, opšti pravobranilac ističe potrebu da se izvrši reforma postupka odlučivanja o prethodnom pitanju,⁹³ pre svega, obaveza najviših nacionalnih sudova da upute zahtev za prethodnu odluku, novim tumačenjem presude donete u predmetu CILFIT.⁹⁴

U teoriji se predlaže reforma u više pravaca i na više načina⁹⁵: prenosom dela nadležnosti na opšti sud, korišćenjem tzv. svetla zelene procedure (*green light procedure*), dokumentarnom kontrolom (*docket controle*), uvođenjem decentralizovanih sudova.

U prvom slučaju se predviđa mogućnost da i Opšti sud EU odlučuje o prethodnim pitanjima u posebnim oblastima utvrđenim Statutom, kao što je već predviđeno odredbama člana 256. UFEU.⁹⁶ Međutim, uprkos značajnom porastu broja predmeta koji su upućeni Sudu pravde, do ovog momenta Opštem sudu nije poverena takva nadležnost niti su određene posebne oblasti. Jedan od razloga su teškoće oko identifikovanja „posebnih oblasti prava“, kao i rizik da bi prenošenje slučajeva (predmeta) Opštem

⁹¹ Tačka 181.

⁹² David Edward (2000), *op.cit.*, 120-1.

⁹³ Consiglio di Stato (Državno veće Italije), kao najviši nacionalni sud, uputilo je 2017. Sudu zahtev za prethodnu odluku u postupku koji se odnosio na spor o ugovoru o pružanju usluga čišćenja na određenim italijanskim železničkim stajalištima. Sud je 2018. doneo presudu (C-152/17). Stranke u tom postupku potom su zatražile da Državno veće uputi i druga prethodna pitanja. Stoga je 2019. Sudu uputio još tri pitanja. U skladu sa zahtevom Suda, opšti pravobranilac M. Bobek je dao mišljenje u kome se bavi isključivo prvim pitanjem, u kome Državno veće pita mora li, u okolnostima koje su slične opisanim, najviši nacionalni sud uputiti zahtev za prethodnu odluku o pitanju tumačenja prava Unije.

⁹⁴ O pokušajima vrhovnih sudova pojedinih država članica da ospore obaveznost obraćanja Sudu pravde ili primene dobijeno tumačenje, v. C-15/2014, DI, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of A, [https://microsoft-word-TRA-DOC-EN-DIV-C-0000-2016-201611022-05_01\(domstol.dk\)](https://microsoft-word-TRA-DOC-EN-DIV-C-0000-2016-201611022-05_01(domstol.dk)), 10.09.2021; Nemački BVerfG, *Judgment of the Second Senate of 05 May 2020, DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915*, paras 119; 154; 163.

⁹⁵ M. Broberg, N. Fenger (2021), *op.cit.*, 20 i dalje.

⁹⁶ V. i čl. 62b. Statuta i čl. 194-95. Pravila postupka (Poslovnika o radu Suda pravde).

sudu moglo da kompromituje potrebe za jednoobraznim tumačenjem.⁹⁷ Međutim, i kad bude dobio nadležnost, odluke Opšteg suda neće uvek biti konačne. UFEU i Pravilnikom o postupku je predviđeno pravo Suda pravde da u izuzetnim okolnostima pod uslovima i u okviru ograničenja koja su predviđena Statutom, preispita odluku Opšteg suda, kad postoji ozbiljan rizik od povrede jedinstva i doslednosti prava Unije. U tom slučaju, Sud pravde odluku donosi po ubrzanom postupku. I sam Opšti sud može Sudu pravde uputiti zahtev za prethodnu odluku ako predmet koji je pred njim pokrenut zahteva načelnu odluku koja može uticati na jedinstvo i doslednost EU prava.

Drugi pravac reforme je označen kao postupak zelenog svetla (green light procedre). Prema ovom postupku nacionalni sudovi će biti podsticani ili čak i obavezani da u zahtevu za tumačenjem navedu i odgovor koji sugerišu.⁹⁸ Sud pravde može prihvatiti sugestiju i dati mu „zeleno svetlo“ sa ili bez izmena. Kad se ne slaže sa predlogom, ili iz drugih razloga, Sud će pustiti predlog u redovnu proceduru za prethodno odlučivanje. Varijantu ovog modela čini „postupak crvenog svetla“ (*red light procedure*). Ovde nacionalni sud šalje i nacrt presude Sudu pravde zajedno sa preliminarnim zahtevom. Ako Sud pravde ne odgovori u okviru datog roka, nacrt presude nacionalnog suda postaje konačan.

Model „dokumentarne kontrole“ predviđa prethodnu dokumentarnu strukturnu kontrolu od strane Suda pravde zahteva za preliminarno odlučivanje i njihovo razvrstavanje u manje ili više značajne i važne sa stanovišta obezbeđenja jednoobraznosti i daljeg razvoja prava EU. Tako bi Sud pravde više pažnje mogao da posveti važnim pitanjima, ali istovremeno nosi rizik da bude ometena sudska saradnja između nacionalnih sudova i Suda pravde.⁹⁹ Rizik bi se mogao umanjiti ako se kombinuje dokumentarna kontrola sa postupkom zelenog svetla.

Razmišlja se i o ograničavanju prava na preliminarno odlučivanje samo na nacionalne sudove koji sude u poslednjoj instanci. Dosadašnja praksa i priliv zahteva pokazuju da bi se na ovaj način značajno smanjio broj zahteva a time i prosečan rok za odlučivanje.¹⁰⁰ Međutim, to bi podstaklo stranke da vode postupke do najviših sudova samo zato da bi obezbedili pravo da od Suda pravde traže tumačenje u prethodnom postupku. Jedan od nedostataka ovog sistema je što brojna važna pitanja neće dospeti do Suda pravde jer stranke nemaju interesa da spor vode do suda poslednje instance.

⁹⁷ M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 23.

⁹⁸ M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 24.

⁹⁹ Anthony Arnall, „Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the EU“, *The Future of the Judicial System of the European Union* (eds. Alan Dashwood, Agnus C Johnston), 2001, 41, 45

¹⁰⁰ M. Broberg, N. Fenger (2021), op.cit., 26.

Kao radikalni pravac reformi navodi se decentralizacija sudskog sistema Unije uspostavljanjem brojnih regionalnih sudova ili formiranjem posebnih veća specijalizovanih za pravo EU u već postojećim nacionalnim sudovima. Prema radikalnom shvatanju,¹⁰¹ osnovna svrha postuka prethodnog odlučivanja nije da obezbedi jednoobraznu primenu prava EU u svim državama članicama, već da se ono primenjuje kao deo unutrašnjeg nacionalnog prava, bez spoljne intervencije ili podsticaja.¹⁰²

Postoje i mišljenja da bi reformu trebalo sprovesti specijalizacijom postupka prethodnog odlučivanja.¹⁰³

U državama članicama kao i među organima Unije nema saglasnosti ni da li su reforme neophodne, niti u kom pravcu bi ih trebalo sprovesti.

Tako su u predmetu *Ferroviana* nemačka vlada i Komisija iznele stav da nema razloga ni na koji način preispitivati presudu CILFIT. Nemačka vlada naglašava da su presude CILFIT izdržali test vremena te da ih treba zadržati. Italijanska vlada poziva na pronalaženje bolje ravnoteže između obaveze upućivanja zahteva i dobrog sudovanja. Vlada navodi da bi najviši sudovi član 267. treći stav UFEU-a povredili samo ako ne bi uzeli u obzir pitanja u pogledu prava Unije koje stranke ističu ili ako bi ih bez ikakvog razloga proglasili neosnovanima. Vlada smatra da su ti razlozi ključni. Francuska vlada navodi da kriterijume iz presude CILFIT treba (ponovno) tumačiti s obzirom na opštu svrhu člana 267. UFEU-a i trenutno stanje prava Unije, vodeći računa o strukturnim promenama koje su nastupile.

ZAKLJUČAK

Kao i neka druga pitanja iz prava EU, i pitanje preliminarnog odlučivanja ima ne samo pravni, već i politički karakter i značaj. U pravnom smislu, postojećim rešenjima iz člana 267. UFEU koja nisu menjana od Rimskog ugovora, nacionalni sudovi su obavezani u primeni prava EU da traže pomoć Suda pravde kako u tumačenju tako i u oceni zakonitosti prava EU, koje je Sud pravde razradio u presudi donetoj u predmetu CILFIT.

Bez obzira što se odnos koji se u postupku prethodnog odlučivanja uspostavlja između nacionalnih sudova i Suda pravde kvalifikuje kao odnos saradnje

¹⁰¹ Vid. Jaron Bajwa, „Grow Up!: Rethinking the Preliminary Reference Procedure from the Perspective of Maturity“, *LSE Law Review*, vol. 6, 2020, 65.

¹⁰² J. Bajwa, op.cit., 66.

¹⁰³ Jacobs Matthias, Munder Matthias, Barbara Richter, „Subject Matter Specialization of European Union Jurisdiction in the Preliminary Rulings Procedure“, *German Law Journal*, vol. 20, 2019, 1222.

i dijaloga, a ne kao hijerarhijski odnos višeg i nižeg suda, u praksi se čini da je prisutan i odnos hijerarhije. U prilog takvog karaktera govori obaveza (a ne diskrecija nacionalnih sudova da traže mišljenje (i pomoć) Suda pravde, i pravo Suda da preformuliše postavljena pitanja u svom odgovoru, kao poslednjeg sudije u oceni postojanja nezakonitosti. Tako se kroz odnose preliminarnog odlučivanja manifestuje zapravo odnos država članica i Unije, a kroz ulogu i ovlašćenja Suda pravde pokušaj federalizacije prava EU.

Ako je takva centralizacija (federalizacija) i bila poželjna i moguća sa šest država članica, sve češće se čuju zahtevi za reformu, tako što bi o upućivanju na prethodno odlučivanje odlučivali nacionalni sudovi kroz široko tumačenje novih uslova. Otuda se čini da bi predloženu reformu trebalo posmatrati u sklopu drugih principa, kao što je princip fleksibilnosti, uz rizik da nova „demokratizacija“ i decentralizacija sudovanja može dalje oslabiti poverenje u princip lojalnosti i iskrene saradnje.

Dr. JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
Research Associate, Institute of Comparative Law
Belgrade

Academician Prof. Dr. RADOVAN VUKADINOVIĆ
Full Professor, University of Kragujevac

THE REFORM OF PRELIMINARY RULING PROCEDURE IN EU LAW

Summary

European Union Law is created by supranational EU bodies (the European Council, the European Parliament and the European Commission) and is applied by the national administrative and judicial bodies of each member state. Such national implementation of supranationally formulated law inherently carries the risk of the same provision being differently interpreted by member states, which in turn jeopardizes not only the achievement of jointly set macro goals for the Union – such as the undisturbed functioning of the internal market – but also threatens the effective protection of individual rights. This risk is only augmented by the fact that member states belong to different legal systems (civil vs. common law) and different legal cultures. To avoid or, at least, ameliorate the dangers of heterogeneous legal interpretation, the Treaty on the Functioning of the European Union stipulates that when a national court implementing EU law finds a provision of EU law ambiguous, said court must seek interpretation and an assessment of the provision's legal validity from the Court of Justice of the European Union, which then responds with a preliminary ruling. However, after 40 years of their application, the criteria for determining whether a member state is obligated to seek a preliminary ruling from the Court of Justice – established by the Court of Justice in „CILFIT v Ministry of Health“ – have been subject to growing criticism. This paper provides an in-depth analysis of the CILFIT criteria and discusses the increasingly frequent proposals for their reform.

Key words: preliminary ruling, EU law, Court of Justice, national courts, exceptions

Literatura

- Allott P., „Preliminary Rulings – Another Infant Disease“, *European Law Review*, vol. 25, no. 5, 2000.
- Arnall A., „Judicial Dialogue in the European Union“, *The Philosophical Foundations of European Union Law* (eds. Julie Dickson, Pavlos Eleftheriadis), OUP, 2012.
- Arnall A., „Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the EU“, *The Future of the Judicial System of the European Union* (eds. Allan Dashwood, Agnus C Johnston), Bloomsbury Publishing, 2001.
- Bajwa J., „Grow Up!: Rethinking the Preliminary Reference Procedure from the Perspective of Maturity“, *LSE Law Review*, vol. 6, 2020.
- Bebr G., „Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effect“, *Common Market Law Review*, vol. 18, 1981.
- Bradley K., Vertical Precedent at the Court of Justice of the European Union: When Push Comes to Shove, <chrome-extension://efaidnbmnnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fmedia.bloomsburyprofessional.com%2Frep%2Ffiles%2F9781849466653sample.pdf&clen=108638&chunk=true>.
- Broberg M., Fenger N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- Broberg M., Fenger N., „Preliminary references as a right: But a right for whom? The Extent to which Preliminary Reference Decisions can be Subject to Appeal“, *European Law Review*, vol. 36, issue 2, 2011.
- Broberg M., „Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times“, *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008.
- Craig P., de Burca G., *EU Law, Text, Cases, and Materials*, OUP, 2020.
- Dadomo C., Quénivet N., *European Union Law*, Hall and Stott Publishing Ltd, 2020.
- Edward D., „Reform of Article 234 Procedure: The Limits of the Possible“, *Liber Amicorum in honour Lord Slynn of Hadley* (ed. O’Keeffe D.), vol. I, Kluwer Law International, 2000, 119.
- Jacobs F. G., „Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?“, *Constitutional Adjudication in European Community and National Law: Essays for tje Hon.Mr.Justice T. F. O’Higgins*, Butterworths, 1992.
- Münder J., Münder M., Richter B., „Subject Matter Specialization of European Union Jurisdiction in the Preliminary Rulings Procedure“, *German Law Journal*, vol. 20, 2019.
- Kaczorowska A., *European Union Law*, Routledge, 2016.
- Lenaerts K., „The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union“, *Common Market Law Review*, 2007.
- Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., Nowak J.T., *EU Procedural Law*, OUP, 2014.
- Limante A., „Recent Developments in the Acte Clair Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach“, *JCMS*, vol. 54, 2016, 1384.

- Maduro M. P., Azoulai L., „CILFIT and Foto-Frost in their Historical and Procedural Context“, *The Past and Future of EU Law The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, 2010.
- Medal J. R., „Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling : who can refer questions to the Court of Justice of the EU?“, *European Journal of Legal Studies*, vol. 8, no. 1, 2015.
- Meškić Z., Samardžić D., *Pravo Evropske unije*, I, TDP, 2012.
- Obert A., „Zur Zukunft der CILFIT-Doktrin – Zugleich eine Anmerkung zu den Schlussanträgen von GA Bobek in C-561/19 (Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA/Rete Ferroviaria Italiana SpA)“, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, vol. 18, 2021.
- Raičević N., „Dejstvo odluke Evropskog suda pravde o prethodnom pitanju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, Niš, 2014.
- 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?)“, *European Law Review*, vol. 9, 1984.
- Schima, komentar uz član 267. UFEU (eds. Kellerbauer M., Klamert M., Tomkin J.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, OUP 2019.
- Toth A., „The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects“, *Yearbook of European Law*, vol. 4, 1984.
- Tridimas T., „Knocking on Heaven’s Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure“, *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003.
- Tridimas T., „National Courts Dialogue, cooperation and instability“, *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. Arnulf A., Chalmers D.), OUP, 2015.
- Vesterdorf B., „A constitutional court for the EU?“, *Int’l J Con Law*, vol. 4, no. 4 , 2006.
- Vukadinović R., *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991.
- Vukadinović R., „Pokušaj sistematizacije i rangiranja (hijerarhije) izvora prava Evropskih zajednica“, *Pravni život*, br. 12, Beograd, 2005.
- Vukadinović R., Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Beograd, 2020.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 03.10.2021.

Prihvaćen: 23.10.2021.

ORIGINALAN NAUČNI RAD