

Nevenka Baran*

Pravo Europske unije u svjetlu početnih hrvatskih iskustava u članstvu Unije

Sadržaj

1. Uvod
2. Europska unija
 - 2.1. Pravna priroda Unije i karakteristične osobine
 - 2.1.1. Karakteristične osobine pravne prirode Unije
 - 2.2. Nadležnosti Unije
3. Sud Europske unije
4. Izvori prava Unije
 - 4.1. Primarni izvori prava
 - 4.1.1. Osnivački ugovori
 - 4.1.2. Opća pravna načela
 - 4.2. Međunarodni sporazumi
 - 4.3. Sekundarno zakonodavstvo
 - 4.3.1. Hijerarhija sekundarnog zakonodavstva
 - 4.4. Odnos primarnog i sekundarnog prava
5. Praksa Suda kao izvor prava
 - 5.1. Komunikacija nacionalnih sudova sa Sudom
 - 5.2. Objavljivanje sudske prakse
 - 5.3. Odgovornost sudova za primjenu prava Unije
6. Praćenje primjene prava Unije
7. Analiza predmeta iz Republike Hrvatske
 - 7.1. Predmet C-254/14
 - 7.2. Predmet T-746/14
8. Zaključak

1. Uvod

Od ulaska Hrvatske u Europsku uniju (Unija) prošlo je više od dvije godine. Mišljenja o tome što je time Hrvatska dobila, a što izgubila, i dalje su podvojena ali prevladava dojam da su se mogle bolje iskoristiti prve dvije godine članstva. Tijekom pregovora o pristupanju Hrvatska se pripremala za trenutak u kojem će aktivno i ravnopravno sudjelovati u svim procesima na nivou

* Autorica je diplomirana pravnica i sutkinja Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, privremeno na ispomoći u Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske kao savjetnica ministra pravosuđa, ujedno edukatorica za područje europskog prava u hrvatskoj Pravosudnoj akademiji.

Unije. Zbog dugotrajnog procesa pristupanja koji je trajao gotovo dvanaest godina očekivalo se da će Hrvatska biti potpuno spremna nositi se sa svim promjenama koje članstvo donosi. Osim promjena, članstvo je donijelo velike i značajne mogućnosti, ali pitanje je koliko je postojalo svijesti o količini napora koji je potrebno uložiti kako bi se iskoristile dobivene mogućnosti. Međutim, osim spremnosti za članstvo i mogućnosti koje treba biti spreman iskoristiti, članstvo u Uniji je donijelo i brojne obaveze za sve, a posebno državne institucije, koje trebaju moći pravovremeno uraditi brojne složene i zahtjevne poslove vezane uz članstvo. Naime, na nivou Unije svake se godine, temeljem Ugovora o Europskoj uniji (UEU), te Ugovora o funkcioniranju Europske unije (EFEU)¹, donosi tisuće propisa od odlučujućeg značaja za države članice, te za živote njezinih građana koji više nisu građani isključivo svojih zemalja, nego su i građani Unije. Iznimno je važno da građani Unije poznaju pravni poredak koji utječe na njihov svakodnevni život.

Poznavanje prava Unije, njegovih osnovnih pojmova, koncepta i posebnosti, njegovog odnosa prema nacionalnom zakonodavstvu, te načina komunikacije nacionalnih sudova i Suda Europske unije (Sud), postale su teme od iznimne važnosti kako za stanovnike i institucije država članica, tako i za sve one koji se spremaju uskoro to postati. Za razumijevanje ideje europskog prava, važno je razumjeti u kojem su međusobnom odnosu elementi navedenog prava, te shvatiti isprepletenost tih elemenata što će se u nastavku pokušati pojasniti.

Analiza je sastavljena iz mogega vlastitog iskustva postupnog upoznavanja s materijom europskog prava. Nakon što sam 2007. počela pohađati prve edukativne treninge i radionice vezane uz europsko pravo i dalje je bilo podosta nejasnoća, ali sam, unatoč nerazumijevanju, uporno pohađala svaki naredni trening i radionicu. Mogućnosti za edukaciju u Hrvatskoj je bilo uistinu dovoljno i ja sam ih koristila, ali sam se počela zabrinjavati zbog parcijalnog pristupa obradi te složene materije. Europsko pravo nije moguće cjelovito razumjeti bez poznavanja same biti toga prava. Problemi na ovom području u velikoj su mjeri bili prouzročeni pogrešnim pristupom u dinamici edukacije o njemu. Smatram da se pogrešan pristup edukaciji sastojao u tome što najprije nismo svladali osnove koje je potrebno znati prije nego se krene dalje. Naime, gotovo sve edukacije bile su vezane uz analizu presuda Suda. Naravno da nije bilo moguće analizirati i razumjeti presude bez poznavanja temelja europskog prava. Svoja iskustva ugradila sam u ovu analizu i u njoj ću pokušati iznijeti osnovne informacije bitne za razumijevanje i primjenu prava Unije, te za razvijanje svijesti kod kolega sudaca i drugih pravnih profesionalaca o vlastitoj odgovornosti za primjenu europskog prava.

Nakon bazičnog razmatranja područja europskog prava, proširenog praktičnim savjetima za njegovu primjenu, posebni osvrt u analizi odnosi se na prve hrvatske predmete koji su se našli pred Sudom.

2. Europska unija

Unija je zajednica utemeljena na pravu koja je dobila pravnu osobnost i preuzela nadležnosti, koje su ranije bile dodijeljene Europskoj zajednici, stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona². Pravo Zajednice tako je postalo pravo Unije, koje također sadrži sve odredbe koje su u prošlosti

¹ Ugovori su prevedeni na hrvatski jezik i objavljeni su na stranici: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>, očitavanje 20. 09. 2015.

² 01. 12. 2009.

bile usvojene na temelju Ugovora o Europskoj uniji³. Pored Unije, i dalje postoji Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom).

2.1. Pravna priroda Unije i karakteristične osobine

„Europska unija sama po sebi još uvijek nije `gotov proizvod`; ona je u postupku razvitka, a njezin konačan oblik još se uvijek ne može predvidjeti. Jedina karakteristika koju Europska unija dijeli s tradicionalnim međunarodnim organizacijama je da je i ona nastala kao rezultat međunarodnog ugovora. Međutim, Europska unija je već daleko odmakla od tih početaka. To je zato što su Ugovori o osnivanju Europske unije, iako temeljeni na međunarodnim ugovorima, doveli do stvaranja neovisne Unije s vlastitim suverenim pravima i odgovornostima. Države članice prenijele su neke od svojih suverenih ovlasti na Uniju. K tomu, zadaće koje su povjerene Uniji uvelike se razlikuju od onih u drugim međunarodnim organizacijama. Dok međunarodne organizacije imaju jasno definirane zadaće tehničke prirode, Unija ima područja odgovornosti koja zajedno tvore osnovne atribute državnosti. Kroz te razlike između Unije i tradicionalnog tipa međunarodne organizacije, Unija je u procesu stjecanja statusa sličnog statusu pojedinačne države. Djelomično odricanje suverenih prava država članica uzima se kao znak da je Unija već ustrojena prema načelima federalne države. Međutim, takvo gledište ne uzima u obzir da institucije Unije imaju ovlasti samo u određenim područjima kako bi ispunjavale ciljeve definirane u Ugovorima. To znači da one ne mogu slobodno birati svoje ciljeve na način na koji to čini suverena država, niti se mogu suočavati s izazovima s kojima se suočavaju današnje moderne države. Unija nema sveobuhvatnih nadležnosti koje uživaju suverene države, ni ovlasti da uspostavlja nova područja odgovornosti ("nadležnost nad nadležnošću") tako da ona nije ni međunarodna organizacija u uobičajenom smislu, ni udruženje država, već autonoman entitet negdje između ta dva pojma. U pravnim se krugovima za Uniju danas rabi izraz *nadnacionalna organizacija*⁴.

Više ne postoji dvojba o tome da se pravni poredak Unije razlikuje od pravnih poredaka država članica, te od pravnog poretka međunarodnog prava. Osnivački ugovori nastali su, međutim, kao klasični ugovori međunarodnoga prava, zbog čega su se na taj način i interpretirali. To znači da je među državama članicama vladalo shvaćanje da su za primjenu i interpretaciju Osnivačkih ugovora nadležni nacionalni sudovi. Pri tome, svaka država članica, prema svojim ustavnim odredbama, uređuje status međunarodnih ugovora u svom pravnom poretku⁵.

U pravnom poretku Unije, nacionalni ustavi država članica ne kontroliraju odnos nacionalnog prava i prava Unije, već ovo potonje ima pravne učinke temeljem samog članstva u Uniji, a njegove norme primjenjuju se izravno u pravnim porecima država članica. Dakle, više ne postoji strogi pravni dualizam u odnosu na pravo Unije i to je jedna od glavnih karakteristika njenog pravnog poretka.

³ U verziji koja je prethodila Ugovoru iz Lisabona.

⁴ Dostupno na: http://www1.zagreb.hr/euzg/eu_publicacije/Abeceda_prava_Europske_unije.pdf, očitavanje 20. 09. 2015.

⁵ Monistički sustavi ne inzistiraju na formalnoj transformaciji norme međunarodnog prava u nacionalno pravo, dok dualistički sustavi inzistiraju. Međutim, u oba sustava primjenu normi međunarodnog prava u nacionalnom pravnom poretku kontrolira nacionalna pravna norma koja je obično ustavnog karaktera i o čijoj primjeni odlučuju nacionalni sudovi.

Razmatranje pravne prirode Unije mora započeti razmatranjem njezinih karakterističnih osobina koje su određene presudama Suda u predmetima 26/62 *Van Gend & Loos*⁶ i 6/64 *Costa vs. E.N.E.L.*⁷ nakon kojih je postalo posve jasno da europsko pravo nije klasičan sustav međunarodnog prava.

Navedene presude odnosile su se na tadašnju Europsku ekonomsku zajednicu, ali one i danas vrijede za Uniju. Sud je počeo razlikovati pravni sustav Europske zajednice od pravnog sustava međunarodnog prava donoseći presudu u predmetu 26/62 *Van Gend & Loos*. U navedenom predmetu, Sud se bavio pitanjem carinjenja ureaformaldehida. Svjestan ciljeva ekonomske integracije, Sudu se postavilo pitanje što bi se dogodilo ako bi svaka država članica mogla odstupiti od obaveza koje je preuzela ugovorom. Sud je, s jedne strane, želio spriječiti negativne ekonomske i pravne posljedice koje bi mogle nastupiti, a s druge strane naglasiti ozbiljnost preuzetih obveza. Tako je na osnovno pitanje da li pravni subjekti uživaju prava temeljem odredbe koja nameće obvezu državama, tj. ima li temeljem te odredbe *Van Gend en Loos* pravo na uvoz uz određenu maksimalnu carinu, da li je čl. 12 UEZ izravno primjenjiv, Sud dao sljedeće odgovore:

1. Članak 12 Ugovora o osnivanju EEZ-a proizvodi izravne učinke i daje pravnim subjektima subjektivna prava koja su nacionalni sudovi dužni zaštititi⁸.

2. Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile, premda u ograničenim područjima, svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo države članice, nego i njihovi državljani. Iz toga slijedi da pravo Zajednice, neovisno o zakonodavstvu država članica, uz to što propisuje obveze za pojedince, također im daje i prava koja postaju dijelom njihovog pravnog nasljeđa. Ta prava ne nastaju samo kad je njihovo ostvarivanje izričito propisano Ugovorom, nego i na temelju obveza koje Ugovor na jasno određen način postavlja kako pojedincima tako i državama članicama i institucijama Zajednice⁹.

U vezi s tim, Sud je naglasio:

„Ne manje važno, u istom je predmetu Sud odredio kriterije za izravni učinak prava Europske zajednice u nacionalnom pravnom poretku. Kada kažemo da neka pravna norma ima učinke, to znači da ona utječe na nastanak, promjenu ili prestanak nekog pravnog odnosa. Objektivna pravna norma stvara subjektivna prava. U tom smislu može se reći da je izraz izravni učinak pleonazam. U pravnom poretku Europske Unije izraz izravni učinak dobio je posebno tehničko značenje. Izravni učinak ES definira kao svojstvo pravne norme prava Zajednice da stvara subjektivna prava za pravne subjekte, a ta su subjektivna prava nacionalni sudovi dužni štiti. Da bi to bilo moguće, ES je najprije morao građane država članica proglasiti subjektima prava Zajednice što je bitna razlika u odnosu na međunarodno pravo gdje pojedinci nisu subjekti. Ukratko, da bi pravna norma prava Zajednice imala izravni učinak u nacionalnom pravu, tj. da bi

⁶ Presuda Suda 26/62 *Van Gend & Loos* (1963) ECR 1, od 05. 02. 1963, nova oznaka presude: ECLI:EU:C:1963:1, prijevod na hrvatski jezik nalazi se na web stranici suda:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-arret-c-0006-1964-201304451-05_00.pdf, očitavanje 20. 09. 2015.

⁷ Presuda Suda 6/64 *Costa vs. E.N.E.L.* (1964) ECR 585, od 15. 07. 1964, nova oznaka presude: ECLI:EU:C:1964:66.

⁸ Toč. 1 izreke presude.

⁹ § II B (Osnovanost zahtjeva) presude.

mogla utjecati na nastanak, promjenu ili prestanak nekog pravnog odnosa, ona mora biti jasna i bezuvjetna, te neovisna o donošenju bilo kakvih dodatnih mjera od strane država članica¹⁰.

U predmetu 6/64 *Costa vs. E.N.E.L.*, predmet spora bio je plaćanje računa za struju. Flaminio Costa zahtijevao je da se utvrdi da li je Zakon o nacionalizaciji¹¹ suprotan ciljevima zajedničkog tržišta koje je formirano na prostoru tadašnjih 6 država članica Europske Ekonomske Zajednice¹². Od Suda je zahtijevao tumačenje članaka 102, 93, 53 i 37 Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (Ugovor). Navedeni članci Ugovora odnosili su se na sljedeća pitanja: državni monopoli komercijalnog karaktera, državne subvencije i obavezu kontaktiranja Europske komisije prilikom izmjene propisa kojom bi se mogla narušiti konkurencija. S obzirom na članke 169 i 170 Ugovora u kojima je propisano da Europska komisija može slučaj kao što je navedeni iznijeti pred Sud, a u vezi sa članom 177 Ugovora koji je propisivao nadležnost Suda, zatraženo je da se predmet ne rješava na nivou Italije, nego na nivou EZ-a.

Donoseći presudu u navedenom predmetu, Sud je utvrdio pravo prvenstva, odnosno nadređenosti prava Zajednice u odnosu na nacionalno pravo, pa čak i u odnosu na kasnije donesene nacionalne propise u bilo kojem obliku. Dao je prednost pravu Zajednice zbog činjenice što proizlazi iz Osnivačkih ugovora. Navedena prednost očituje se u slučajevima sukoba normi nacionalnog prava i prava Zajednice (pravo Zajednice uvijek ima prednost bez obzira na to je li norma donesena prije ili poslije norme nacionalnog prava). U odnosu na pravnu prirodu Zajednice Sud je zaključio sljedeće: „Za razliku od običnih međunarodnih ugovora Ugovor o EEZ-u uspostavio je vlastiti pravni poredak koji je, stupanjem Ugovora na snagu, postao sastavni dio pravnih sustava država članica i koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati¹³. Osnivanjem na neodređeno vremensko razdoblje Zajednice koja ima vlastite institucije, osobnost, pravnu sposobnost, sposobnost međunarodnog zastupanja i, točnije, stvarne ovlasti koje proizlaze iz ograničenja nadležnosti ili prijenosa ovlasti s država na Zajednicu, države članice su, premda u ograničenim područjima, ograničile svoja suverena prava i tako stvorile pravni sustav koji se primjenjuje kako na njihove državljane tako i na njih same¹⁴.

Tako je dakle Sud u predmetu 6/64 *Costa vs. E.N.E.L.* zauzeo stav, koji je danas široko prihvaćen i nesporan, da je pravo Zajednice nadređeno pravu država članica, a u predmetu 106/77 *Simmenthal II*¹⁵ da nacionalni sud suočen s nacionalnom pravnom normom koja je suprotna pravu zajednice, mora izuzeti iz primjene nacionalnu pravnu normu i neposredno primijeniti normu prava Zajednice¹⁶.

¹⁰ S. Rodin/T. Čapeta *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu s izabranim presudama Europskog suda s komentarom*, Zagreb 2008.

¹¹ Zakon je donesen krajem 1962. u Italiji.

¹² 1951. Europsku zajednicu za ugljen i čelik osnovale su: Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska, a 1957. (01. 01. 1958) osnovana je Europska ekonomska zajednica.

¹³ presuda se prevedena na hrvatski jezik može pronaći na web stranici Suda: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-arret-c-0006-1964-201304451-05_00.pdf, očitavanje 20. 09. 2015.

¹⁴ 1. pasus na stranici 3. Službenog prijevoda presude.

¹⁵ ECR 1978 - 00629 od 09. 03. 1978. (nova oznaka ECLI:EU:C:1978:49).

¹⁶ § 24glasi: „Prema tome, na prvo pitanje treba odgovoriti da nacionalni sudac koji u okviru svoje nadležnosti mora primijeniti odredbe prava Zajednice ima dužnost osigurati puni učinak tih pravnih pravila ostavljajući na vlastitu inicijativu neprimijenjenom, ukoliko smatra da je to potrebno, svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, čak i ako je ona donesena kasnije, bez potrebe da zatraži ili čeka prethodno stavljanje izvan snage te odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom.“

Dakle, iz svega naprijed navedenog jasno proizlazi da Unija nije ni međunarodna organizacija ni država. Unija ima vlastiti pravni poredak koji je odvojen od međunarodnog prava i čini sastavni dio pravnih sustava država članica. Stjecanjem statusa države članice Unije, europske pravne norme automatizmom su postale dio našeg pravnog sustava, ali čini se da toga nismo u potpunosti svjesni.

2.2. Nadležnosti Unije

Člankom 1 UEU države članice dodijelile su Uniji nadležnost za postizanje zajedničkih ciljeva¹⁷. U skladu s člankom 5 UEU, države članice zadržavaju nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji¹⁸. Granice nadležnosti Unije uređene su *načelom dodjeljivanja*¹⁹. Izvršavanje nadležnosti Unije uređeno je *načelima supsidijarnosti*²⁰ i *proporcionalnosti*²¹.

Prema tome, ovlasti koje nisu prenesene na Uniju i dalje zadržavaju države članice. U nekim je slučajevima nadležnost Unije isključiva, što znači da je u tim pitanjima za postupanje nadležna samo i jedino Unija²², dok u drugima u određenim oblicima ovisnosti prema nadležnosti država članica.

U praksi se veoma često događa da pojedine akte Unije zamjenjuju onima Vijeća Europe²³, koja je najstarija europska organizacija sa sjedištem u Strasbourgu. Međutim, i Vijeće Europe i Unija smatraju se pokretačima ujedinjenja na europskom kontinentu: Vijeće Europe kao najstarija europska politička organizacija, a Unija kao jedinstvena ekonomska i politička integracija europskih država koje je pravna narav osobita i nije usporediva ni s jednom „običnom“ međunarodnom organizacijom, pa ni s Vijećem Europe²⁴.

¹⁷ Čl. 1 glasi: „Ovim Ugovorom VISOKE UGOVORNE STRANKE među sobom osnivaju EUROPSKU UNIJU, kojoj države članice dodjeljuju nadležnosti za postizanje zajedničkih ciljeva.

Ovaj Ugovor označuje novu fazu u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.

Unija se temelji na ovom Ugovoru i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (Ugovori). Ta dva Ugovora imaju istu pravnu vrijednost. Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu.“

¹⁸ Čl. 4 st. 1 UEU.

¹⁹ Značenje načelo dodjeljivanja propisano je čl. 5 st. 2 UEU koji glasi: „Na temelju načela dodjeljivanja, Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice.“

²⁰ U područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti EU ona djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini EU.

²¹ Sadržaj i oblik djelovanja EU ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora.

²² Poslovi u kojima države članice u načelu više nemaju nikakvih ovlasti (carinska politika, vanjska trgovina).

²³ Vijeće Europe utemeljilo je 05. 05. 1949. u Londonu deset europskih država, želeći učvrstiti demokraciju, vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava na europskom kontinentu kako se strahote svjetskih ratova nikad ne bi ponovile.

²⁴ Obuhvaća 47 država članica, a glavni joj je cilj jačanje suradnje i jedinstva na europskom kontinentu, promicanjem ljudskih prava i temeljnih sloboda te demokracije i vladavine prava.

3. Sud Europske unije

Određeni sustav može opstati samo ako njegova pravila nadzire neko neovisno tijelo. U uniji država zajednička se pravila, ako su podložna nadzoru državnih sudova, u svakoj državi različito tumače i primjenjuju. Jedinstvena primjena prava Unije u svim državama članicama na taj bi način bila ugrožena. Navedeni su razlozi doveli do osnivanja Suda Zajednice 1952, čim je stvorena prva Zajednica (Europska zajednica za ugljen i čelik). 1957. godine Sud je postao pravosudno tijelo i za ostale dvije Zajednice (Europsku ekonomsku zajednicu i Europsku zajednicu za atomsku energiju).

Opća zadaća Suda utvrđena je u članku 19 stavak 1 UEU, koji propisuje da Sud osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora. Sjedište Suda je u Luxembourg, a čine ga tri suda²⁵: Sud, Opći sud²⁶ i Službenički sud²⁷. Sud predstavlja sudbenu vlast Unije i u suradnji sa nacionalnim sudovima država članica osigurava jedinstvenu primjenu i tumačenje prava Unije. Sud je višejezična institucija, a njegova pravila o jeziku jedinstvena su u odnosu na druge sudove u svijetu, s obzirom na to da svaka država članica ima svoj jezik, tako da svaki od službenih jezika Unije²⁸ može biti jezik postupka. „Sud mora poštovati višejezičnost zbog potrebe komunikacije sa strankama na jeziku postupka i osiguravanja širenja sudske prakse u svim državama članicama“²⁹.

Službena stranici Suda je <http://curia.europa.eu/> i na njoj se mogu pronaći sve informacije o Sudu i sudska praksa Suda, kako trenutna tako i dio povijesne.

Sud ima 28 sudaca³⁰ i devet nezavisnih odvjetnika³¹ čija je glavna funkcija da postupajući nepristrano i nezavisno podnose Sudu mišljenja o predmetima o kojim odlučuje Sud.

Nadležnosti Suda utvrđene su člankom 19 stavak 3 UEU³². Od posebnog je interesa za razvoj prava Unije u nacionalnim pravnim porecima država članica, nadležnost Suda za odlučivanja o prethodnim pitanjima koja mu, temeljem članka 267 UFEU³³ (bivši članak 234. UEZ), upućuju nacionalni sudovi. Kao što se u praksi veoma često događa da pojedine akte i institucije Vijeća Europe vrlo često zamjenjujemo onima Unije, tako se događa i da zamjenjujemo i miješamo Sud i Europski sud za ljudska prava, zbog čega ću ukratko objasniti razliku između ta dva suda.

²⁵ Od osnivanja su tri suda donijela oko 28.000 presuda.

²⁶ Osnovan 1988.

²⁷ Osnovan 2004.

²⁸ Trenutačno 24 službena jezika.

²⁹ Dostupno na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/, očitavanje 20. 09. 2015.

³⁰ Po jedan sudac iz svake države članice.

³¹ Od 07. 10. 2015. biti će ih 11.

³² „Sud Europske unije, u skladu s Ugovorima: a) donosi odluke u postupcima koje pokreću države članice, institucije ili fizičke ili pravne osobe, b) odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije, c) donosi odluke u ostalim slučajevima predviđenima Ugovorima.“

³³ Koji glasi: „Sud Europske unije je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču: a) tumačenja Ugovora; b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije. Ako se takvo pitanje pojavi 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 da o tome odluči. Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka rema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu. Ako se to pitanje postavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice u pogledu osobe kojoj je oduzeta sloboda, Sud Europske unije djeluje u najkraćem mogućem roku.“

1. Sjedište Suda je u Luxembourggu i on je sud Unije³⁴, dok je Europski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu sud međunarodne organizacije Vijeća Europe.
2. Sud štiti članice Unije i njihove građane, dok se nadležnost Europskog suda za ljudska prava proteže na sve države koje su ratificirale Konvenciju, na temelju koje je on i osnovan.³⁵
3. Tumačenje prava Unije koje daje Sud obvezno je za sve države članice, dok su odluke koje donosi Europski sud za ljudska prava obvezujuće samo za države na koje se ta odluka odnosi.
4. Sud rješava predmete usporedno s nacionalnim sudovima, dok je nadležnost Europskog suda za ljudska prava supsidijarna³⁶.
5. Sud tumači odredbe Osnivačkih ugovora i cjelokupno pravo Unije, osigurava ujednačenost tumačenja i primjene tog prava u svim državama članicama, te štiti subjektivna prava pojedinaca koja mogu biti povrijeđena od strane države ili nekom odlukom tijela Unije. Europski sud za ljudska prava je zadužen je za provedbu Konvencije, dakle zaštitu ljudskih prava, jačanje demokracije i funkcioniranje vladavine prava na europskom kontinentu³⁷.

4. Izvori prava Unije

Pravni ustroj Unije temelji se na zasebnim izvorima prava. Budući da se ti izvori razlikuju, bilo je nužno među njima uvesti hijerarhiju. Na vrhu hijerarhije pravnih izvora nalazi se primarno zakonodavstvo, koje obuhvaća ugovore i opća pravna načela. Zatim slijede međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija, te sekundarno zakonodavstvo koje se temelji na ugovorima.

Primarni izvori su akti država članica, stoga što u njihovom stvaranju sudjeluju izravno, bez regulatorne aktivnosti institucija Zajednice ili Unije, njene države članice. Ugovori i opća načela predstavljaju primarno zakonodavstvo i nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi, dok je Ugovorom iz Lisabona ista vrijednost data i Povelji o temeljnim pravima. Opća načela prava Unije razvila su se iz sudske prakse Suda i vrlo se malo spominju u Ugovorima.

Međunarodni sporazumi koje je Unija sklopila podređeni su primarnom zakonodavstvu. Unija može u okviru svog područja nadležnosti sklapati međunarodne ugovore s trećim državama ili međunarodnim organizacijama³⁸ koji su obvezujući za Uniju i države članice.

Na nižoj razini nalazi se sekundarno zakonodavstvo, koje je valjano samo ako je u skladu s primarnim. Sekundarni izvori prava Unije nastaju u njenim institucijama i predstavljaju akte tih institucija, te u njihovom stvaranju države članice ne sudjeluju neposredno. Primjer takvih izvora su uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Svaka od navedenih vrsta pravnih akata ima

³⁴ Nadležnost mu je puno šira od nadležnosti Europskog suda za ljudska prava.

³⁵ Obuhvaća 47 država članica (gotovo dvostruko veći broj članica).

³⁶ *Odlučuje u postupcima gdje su strankama prethodno povrijeđena prava, a iscrpile su sve mogućnosti pred domaćim sudovima, što uključuje sve instance sudova i sve pravne lijekove domaćeg zakonodavstva.*

³⁷ Kako bi upoznao potencijalne podnositelje zahtjeva i/ili njihove zastupnike s novim uvjetima za podnošenje zahtjeva, Sud je izdao „Praktični vodič za uvjete dopuštenosti“ koji je objavljen na hrvatskom jeziku na: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//PRAKTICNI%20VODIC.pdf>, očitavanje 20. 09. 2015. Prijevod je objavljen u dogovoru s Vijećem Europe i Europskim sudom za ljudska prava a za prijevod je odgovoran isključivo Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.

³⁸ Čl. 216 st. 1 UFEU.

osobite učinke u pravnom poretku Unije. Neki od tih učinaka propisani su Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, dok su se neki razvili kroz praksu Suda. Institucije Unije mogu donositi navedene akte samo ako su za to ovlaštene odredbama Ugovora. Također treba ukazati na važnost bijelih knjiga, zelenih knjiga i programa djelovanja kojima se Komisija koristi u svrhu postizanja suglasnosti o dugoročnim ciljevima.

4.1. Primarni izvori prava

Kao što je naprijed istaknuto primarno zakonodavstvo obuhvaća osnivačke ugovore i opća pravna načela. Temelj za sva djelovanja Unije su osnivački ugovori³⁹ koji su obvezujući sporazum među državama članicama, dok opća pravna načela omogućavaju da se popune pravne praznine i riješe pitanja tumačenja postojećih zakona na najpravičniji način.

4.1.1. Osnivački ugovori

Ugovori se mijenjaju radi: pristupanja novih država članica, učinkovitijeg djelovanja Unije, uvođenja novih područja suradnje⁴⁰ i slično. Institucije Unije donose zakonodavstvo u skladu s ugovorima, a države članice provode navedeno zakonodavstvo. Države članice prvenstveno su odgovorne za ispravnu i pravodobnu primjenu osnivačkih ugovora i ostalog zakonodavstva Unije.

UEU i UFEU imaju jednak pravni status što je potrebno posebno naglasiti zbog toga što je novi naslov bivšeg Ugovora o EZ-u („Ugovor o funkcioniranju Europske unije“) i razine regulacije u oba Ugovora odaju dojam da je Ugovor o Europskoj uniji svojevrsan ustav ili temeljni ugovor, dok je Ugovor o funkcioniranju Europske unije zamišljen kao provedbeni ugovor. Međutim, UEU i UFEU po svojoj naravi nisu ustavni ugovori⁴¹.

U članak 50 UEU-a ugrađena je izlazna klauzula, koja državi članici omogućava da napusti Uniju. Za izlazak iz Unije ne postavljaju se uvjeti, a sve što je potrebno je sporazum između Unije i dotične države članice o pojedinostima povlačenja. Ako se dogovor ne može postići, izlazak stupa na snagu bez sporazuma dvije godine nakon iznošenja namjere o povlačenju⁴². Međutim, iz sadržaja ugovora proizlazi da u njemu ne postoji odredba o isključenju države članice iz Unije zbog teških i opetovanih kršenja Ugovora, iako smatram da bi navedena odredba trebala biti ugrađena u sadržaj Ugovora.

4.1.2. Opća pravna načela

Opća pravna načela pružaju podlogu za razvoj pravila Unije potrebnih za rješavanje nekog problema. Uz načelo autonomije, izravne primjenjivosti i prvenstva prava Unije, ostala pravna načela obuhvaćaju jamstvo temeljnih prava, načelo proporcionalnosti, zaštitu legitimnih

³⁹ UEU i UFEU.

⁴⁰ Npr. jedinstvena valuta.

⁴¹ Ugovori ne sadrže članke koji se odnose na simbole Unije, kao što su zastava, himna ili moto. Prvenstvo prava Unije nije izričito navedeno u nekom od ugovora, ali kao i ranije proizlazi iz sudske prakse Suda, a sudska se praksa spominje u priloženoj deklaraciji.

⁴² Čl. 50 st. 3 UEU.

očekivanja, pravo na odgovarajuće saslušanje i načelo da su države članice odgovorne za kršenje prava Unije te brojna druga.

4.2. Međunarodni sporazumi

Treći izvor prava povezan je s ulogom Unije na međunarodnoj razini. Sporazume, prema međunarodnom pravu, Unija zaključuje s državama koje nisu članice Unije i drugim međunarodnim organizacijama. Unija može u okviru svog područja nadležnosti sklapati međunarodne ugovore s trećim državama ili međunarodnim organizacijama⁴³ koji su obvezujući za Uniju i države članice. Ti sporazumi obvezuju Uniju i države članice te su sastavni dio pravnog poretka Unije. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija podređeni su primarnom zakonodavstvu.

Posebno je važno spomenuti tri vrste sporazuma između Unije i država nečlanica: sporazumi o pridruživanju (koji uključuju uzajamna prava i obveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak)⁴⁴; sporazumi o suradnji s trećim zemljama (na promicanju projekata od zajedničkog interesa i o osiguravanju međudjelovanja mreža)⁴⁵ i trgovinski sporazumi⁴⁶.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. Republika Hrvatska po prvi put je stupila u ugovorne odnose s Unijom. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica nije stupio na snagu samim činom njegova potpisivanja. Da bi stupio na snagu morale su ga potvrditi (ratificirati) sve zastupljene strane⁴⁷. Okončanjem postupka ratifikacije, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu tek 1. veljače 2005.

4.3. Sekundarno zakonodavstvo

Ciljevi utvrđeni ugovorima Unije ostvaruju se različitim pravnim aktima. Određeni su obvezujući, drugi nisu. Neki vrijede za sve zemlje Unije dok drugi vrijede samo za pojedine. Sekundarno zakonodavstvo izvedeno je iz načela i ciljeva utvrđenih u osnivačkim ugovorima i valjano je samo ako je u skladu s primarnim. Ugovor iz Lisabona uspostavio je hijerarhiju unutar sekundarnog zakonodavstva uvodeći jasnu razliku između zakonodavnih akata⁴⁸, delegiranih akata⁴⁹ i provedbenih akata⁵⁰.

⁴³ Čl. 216 st. 1 UFEU.

⁴⁴ Čl. 217 UFEU.

⁴⁵ Čl. 171 st. 2 UFEU.

⁴⁶ Unija je sklopila znatan broj trgovinskih sporazuma s pojedinim državama izvan Unije, skupinama tih država ili u okviru međunarodnih trgovinskih organizacija u vezi s carinama i trgovinskom politikom. Najznačajniji međunarodni trgovinski sporazumi su: Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije i multilateralni trgovinski sporazumi koji iz njega proizlaze, uključujući posebice Opći sporazum o carinama i trgovini, Kodeks o antidampingu i potporama, Opći sporazum o carinama u trgovini uslugama, Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva te Sporazum o proceduri i pravilima za rješavanje sporova.

⁴⁷ S hrvatske strane Hrvatski sabor, a sa strane Unije Europski parlament te sve države članice.

⁴⁸ Pravni akti doneseni u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom.

⁴⁹ Oni u kojima je zakonodavnim aktom Komisiji delegirana ovlast za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni.

⁵⁰ Oni u kojima države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije.

4.3.1. Hijerarhija sekundarnog zakonodavstva

Radi izvršavanja nadležnosti Unije, institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredbe i direktive glavni su akti kojima se usklađuju pravni poreci država članica koji se u praksi često miješaju zbog nepoznavanja bitne razlike između njih pa ću navedenu razliku pojasniti u nastavku. Uredbe i direktive bitno se razlikuju po stupnju u kojem usklađuju interna prava država članica.

Uredba u potpunosti unificira pravo države članice (zamjenjuju do tada postojeće interne norme država članica jednom, potpuno istovjetnom europskom normom) i njima se želi osigurati jedinstvena primjena prava Unije. Uredbe imaju obilježja općih normativnih akata i može ih se uspoređivati sa zakonima. Međutim, zbog načina donošenja, uredba se ne može u potpunosti izjednačiti s pojmom zakona. Oni na koje se odnosi⁵¹, moraju je u potpunosti poštovati. Uredba se izravno primjenjuje u svim državama članicama čim stupi na snagu⁵² i ne mora biti prenesena u nacionalno zakonodavstvo. Uredba poništava nacionalne norme koje nisu u skladu s odredbama koje uredba sadrži i u cijelosti je obvezujuća.

Direktiva je u pogledu rezultata koji je potrebno postići obvezujuća za države članice kojima je upućena (jednu, više ili sve), ali im ostavlja slobodu izbora oblika i metoda postizanja tog rezultata. Zakonodavac pojedine države mora donijeti akt o prijenosu⁵³ direktive u domaće zakonodavstvo, čime se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s ciljevima utvrđenim u direktivi. Naime, građani država članica imaju prava i obveze u skladu s direktivom samo ako je donesen akt o prijenosu. Države članice imaju određenu slobodu u prenošenju direktiva, čime im se omogućuje uvažavanje nacionalnih posebnosti. Prenosnje se mora izvršiti u roku utvrđenom direktivom. Prilikom prijenosa direktiva u nacionalna zakonodavstva države članice vode računa o djelotvornosti prava Unije. Direktive u načelu nisu neposredno primjenjive.

Odluka je obvezujuća za one kojima je upućena (državu članicu, poduzeće) i neposredno se primjenjuje. Pojedinaac se može pozvati na prava koja su odlukom dodijeljena državi članici samo ako je ta država donijela akt o prijenosu. Odluke mogu biti izravno primjenjive pod istim uvjetima kao i direktive.

Preporuka nije obvezujuća. Preporuka omogućuje institucijama da predlože pravac djelovanja i izraze svoja stajališta, a da pritom ne nameću obveze onima kojima je upute.

Mišljenje je instrument koji omogućuje institucijama da daju neobvezujuću izjavu, ali njime ne nameću nikakvu obvezu onima kojima ga upute. Mogu ga izdati glavne institucije Unije⁵⁴.

4.4. Odnos primarnog i sekundarnog prava

Osnivački ugovori nadređeni su sekundarnom zakonodavstvu. Sud ima mogućnost sudbenog nadzora nad sukladnošću sekundarnog zakonodavstva s Osnivačkim ugovorima, te ga u slučaju njegove suprotnosti može poništiti. U ostalim slučajevima kada je određeno područje uređeno sekundarnim zakonodavstvom, nacionalni sudovi zemalja članica moraju te pravne izvore primjenjivati (ukoliko postoje pretpostavke za izravni učinak). Kao što se hrvatski propisi

⁵¹ Institucije Unije, države članice i privatne osobe.

⁵² Na dan koji je u njoj određen ili, ako taj dan nije određen, dvadesetog dana od objave u Službenom listu Unije.

⁵³ Koji se naziva i „nacionalna provedbena mjera”.

⁵⁴ Komisija, Vijeće, Parlament, Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor.

objavljaju u Narodnim novinama⁵⁵, propisi Unije objavljuju se u Službenom listu Unije⁵⁶ (SL). Službeni list dostupan je na internetskoj stranici EUR-Lex⁵⁷. Službeni list službena je zbirka zakonodavstva Unije (serija L) i drugih službenih dokumenata institucija, tijela i agencija Unije (serija C i njezini dodaci)⁵⁸. Elektronička izdanja SL-a objavljena nakon 1. lipnja 2013. vjerodostojna su tj. imaju pravnu vrijednost⁵⁹. Detalji o načinu pretraživanja SL-a mogu se pronaći na web stranici EUR-Lex⁶⁰.

5. Praksa Suda kao izvor prava

U pravu Unije je neupitno da presude Suda mogu biti izvor prava ne samo *inter partes*, već i *erga omnes*. Razlika između odluka Suda i odluka sudova u Republici Hrvatskoj je tome što u odlukama naših sudova u pravilu izreka presude stvara pravo, ali isključivo *inter partes*, dok se ostali dijelovi presude u pravilu ne shvaćaju kao izvor prava. U pravnom poretku Unije izreka predstavlja izvor prava, ali su i obrazloženja odluka izuzetno bitna i to ne samo u kontekstu konkretnog predmeta u kojem je presuda donesena, već i *erga omnes*. Naime, u pravilu, upravo u obrazloženju presuda Sud zauzima određeno pravno stajalište o značenju i dosegu određene pravne norme europskog prava, te će kasnije odluke temeljiti na takvim pravnim shvaćanjima i često se pozivati na raniju sudsku praksu. Nacionalni sudovi (i ostala tijela državne uprave i lokalne samouprave)⁶¹ zemalja članica imaju obvezu primjenjivati pravo Unije i pružati zaštitu subjektivnim pravima koja izviru iz navedenog prava. Primjenjujući pravo Unije, nacionalni sudovi preuzimaju odgovornost za njegovu primjenu. Odgovornost proizlazi iz činjenice da su sudovi dio državne vlasti zbog čega svojom aktivnošću mogu dovesti do povrede prava Unije od strane države. Nacionalni sud koji bi grubo zanemario praksu Suda počinio bi dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije⁶². Kvalitetu zaštite koju pružaju nacionalni sudovi zemalja članica nadzire Sud, koji je svojom bogatom praksom razvio kriterije, načela i pravila kojima često značajno zadire u nacionalne pravne poretke.

U postupku povodom prethodnih pitanja⁶³ koja Sudu upućuju nacionalni sudovi, obrazloženja presuda imaju i dodatni značaj jer u njima Sud pojašnjava značenje prava Unije ne samo nacionalnim sudovima, već i ostalim zainteresiranim građanima. Naime, sve odluke Suda obvezno se objavljuju tako da građani država članica iz njih mogu saznati kakvo značenje ima određeni pravni institut. Transparentnost i široka dostupnost presuda jača legitimnost pravnog poretka Unije i njegovu opću prihvaćenost u društvu, što je naročito bitno u situacijama gdje Sud

⁵⁵ Službenom glasilu Republike Hrvatske.

⁵⁶ Na temelju Ugovora iz Nice 01. 02. 2003. prijašnji naziv „Službeni list Europskih zajednica” promijenjeno je u „Službeni list Europske unije”.

⁵⁷ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, (stranice EUR-Lexa omogućavaju besplatan pristup na 24 službena jezika Unije), očitavanje 20. 09. 2015.

⁵⁸ Objavljuje se svakodnevno od utorka do subote i dostupan je u različitim formatima.

⁵⁹ Tiskano izdanje više nema pravnu vrijednost (Uredba (EU) br. 216/2013).

⁶⁰ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/content/help/oj/intro.html#top>, očitavanje 20. 09. 2015. Klikom na kućicu „Službeni list“ te nakon toga na kućicu „Pomoć“ a sve o novom načinu brojanog označavanja može se pronaći na web stranici: <http://eur-lex.europa.eu/content/tools/elaw/OA0614022HRD.pdf>, očitavanje 20. 09. 2015. Na web stranici: <http://eur-lex.europa.eu/eu-enlargement/hr/special.htm> je objavljeno „Posebno izdanje“ SL na hrvatskom jeziku, koje sadržava tekstove obvezujućih općih akata usvojenih u razdoblju od 1952. do dana pristupanja.

⁶¹ Koja se po relevantnoj sudskoj praksi pod određenim uvjetima također mogu smatrati sudovima.

⁶² Što bi ukoliko bi bile ispunjene druge pretpostavke, predstavljalo osnovu za naknadu štete od strane države.

⁶³ Postupak komunikacije nacionalnih sudova s Sudom.

razvija postojeće pravo dajući mu novo značenje. Uzimajući u obzir veliki značaj obrazloženja prilikom čitanja odluka, potrebno je posebnu pozornost obratiti na sadržaj teksta obrazloženja⁶⁴. Prilikom čitanja presuda u postupcima povodom zahtjeva za prethodnim tumačenjem treba imati na umu ciljeve i svrhu donošenja određenog zakonodavnog akta u odnosu na koji Sud daje konkretno tumačenje.

5.1. Komunikacija nacionalnih sudova sa Sudom

Europski sustav pravnih normi čine izravno primjenjive norme prava Unije, te nacionalne norme donesene temeljem njih. Sudovi država članica prilikom rješavanja konkretnog spora uz nacionalne pravne norme dužni su primjenjivati i europske pravne norme. Bitno je pri tome naglasiti da „određivanje pojma sud u smislu članka 267 UFEU spada u isključivu nadležnost Suda. Sud u praksi određuje listu kriterija koju kasnije nadopunjava i donekle relativizira nedosljednom primjenom. Uz jasno isticanje relativnosti svih ostalih i apsolutnosti kriterija neovisnosti, Sud slijedi kazuistički pristup i od slučaja do slučaja odlučuje o tome koje će kriterije, i koliko pomno, razmotriti“⁶⁵. Da bi sudovi zemalja članica pravilno primjenjivali pravna pravila europskog prava, bitno je da ih ispravno tumače. Tumačenje, primjena i odlučivanje o valjanosti normi nacionalnog prava ovisi o nacionalnim pravnim propisima, te o pravnim tradicijama pojedine države članice. Ali, u isključivoj je nadležnosti Suda tumačenje i odlučivanje o valjanosti europske pravne norme. Rješenje problema pravilne primjene pravnih pravila europskog prava pronađeno je kroz institut prethodnog postupka. U tom su postupku pod određenim uvjetima nacionalni sudovi ovlašteni uputiti pitanje Sudu. Odluka Suda u prethodnom postupku nije upućena strankama, nego tijelu koje je pokrenulo prethodni postupak, kako bi ono na pravilan način primijenilo pravnu normu u konkretnom predmetu u kojem postupka. Prethodni postupak je, u biti, odnos suradnje nacionalnih sudova sa Sudom kojim su nacionalni sudovi dobili alat za postupanje u slučaju dvojbe. Alat im pruža mogućnost konzultirati se sa Sudom oko tumačenja ili valjanosti pravne norme koju trebaju primijeniti⁶⁶.

Svrha je prethodnog postupka osigurati ispravno tumačenje pravne norme koja se primjenjuje u konkretnom predmetu. Upućivanjem prethodnog pitanja nacionalno tijelo osigurava donošenje odluke koja je u skladu s duhom norme koju primjenjuje. Unatoč tome što Sud nije ovlašten proglasiti normu nacionalnog prava nevaljanom, donoseći odluku kojom utvrđuje da europsko pravo zahtijeva drugačije od onoga što nacionalno zakonodavstvo propisuje, on izravno utječe na presudu u tom i u budućim predmetima, te signalizira zakonodavcu da su potrebne određene izmjene nacionalnog zakonodavstva. Dakle, odluka Suda pomaže nacionalnom tijelu koji postavi prethodno pitanje da zaobiđe primjenu domaće pravne norme suprotne europskoj.

⁶⁴ Važno je razlikovati ono što je Sud označio kao „podredno“, od onoga što predstavlja samu bit odluke stoga je važno obrazloženje pročitati pažljivo i u cjelini te, ne tražeći „čarobnu rečenicu“ kojom se rješava bit spora, pokušati razumjeti što je Sud u stvari želio reći u širem kontekstu.

⁶⁵ K. Grejić, *Pristup nacionalnih tijela Europskom sudu kroz institut prethodnog postupka - opseg pojma „sud“*, dostupno na:

http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCAQFjABahUKEwjue8quiHjHAhXnKnIKHcssD4Q&url=http%3A%2F%2Fhrck.hr%2Ffile%2F144357&usq=AFQjCNHkj4SA_4IQRB2DNVxRNQzFW47DTA, očitavanje 20. 09. 2015.

⁶⁶ Svaki sudac ima mogućnost samostalno donijeti odluku o potrebi iniciranja takvog postupka i na taj način razriješiti eventualne dileme oko tumačenja pravne norme koju primjenjuje.

Da bi pomogao sudovima zemalja članica u komunikaciji Sud je sastavio Preporuke nacionalnim sudovima glede pokretanja prethodnog postupka (2012/C 338/01)⁶⁷ (Preporuka). Preporuke⁶⁸ su zamijenile Informativnu uputu o pokretanju prethodnog postupka od strane nacionalnih sudova⁶⁹ a sadrže novine koje je donio Poslovnik, a koje mogu utjecati na institut prethodnog postupka pred Sudom i na postupak podnošenja zahtjeva za pokretanje prethodnog postupka. Smatram da je prethodno pitanje gotovo nemoguće postaviti na ispravan način bez poznavanja sadržaja Preporuke.

U komunikaciju sa Sudom kroz prethodni postupak polako se uključuju sudovi Republike Hrvatske, dok se na pokretanje postupaka pred Općim sudom odlučuju građani Republike Hrvatske, o čemu će više riječi biti u nastavku svoga rada.

5.2. Objavljivanje sudske prakse

Za bavljenje europskim pravom nužno je poznavati sudsku praksu, a da bi je poznavali bitno je znati kako je pronaći tako da ću u nastavku ovoga rada pojasniti pojedinosti koje je potrebno znati o sudskoj praksi.

Pojam „sudska praksa“ odnosi se na sve odluke Suda, tj. tri suda što djeluju u njegovu sastavu. Sve presude Suda i mišljenja nezavisnih odvjetnika dostupni su na svim službenim jezicima Unije na službenim stranicama suda „CURIA“ i „EUR-Lex“. Sažeci novih presuda objavljuju se na stranici Suda⁷⁰.

Sudska praksa objavljuje se u zbirci pod nazivom *European Court Reports* (ECR) koja je jedini pravno valjani izvor presuda Suda i mišljenja nezavisnih odvjetnika⁷¹, a izlazi sa zakašnjenjem od 18 mjeseci do dvije godine. Presude Suda objavljuju se u zbirci koja nosi oznaku „I“ dok se presude Općeg suda objavljuju u zbirci koja nosi oznaku „II“. Operativni dio presude i bilješka o glavnim pitanjima kojima se presuda bavi objavljuju se u SL⁷². Presude Suda su obavezujuće za države članice Unije i one ih moraju provoditi⁷³.

Prije 1989. godine, predmeti Suda bili su označavani brojem predmeta i godinom upisa jer je postojao samo jedan sud te nije bilo potrebe posebno označavanje predmeta. Nakon uspostavljanja Općeg suda, uveden je novi način označavanja predmeta. Novo označavanje razlikuje predmete koje donosi Sud i one koje donose Opći sud i Službenički sud⁷⁴. Predmeti

⁶⁷ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2014:030:0001:0006:HR:PDF>, očitavanje 20. 09. 2015.

⁶⁸ Preporuke prate izmjene novog Poslovnika Suda koje su usvojene 25. 09. 2012. u Luksemburgu (OJ L 265, 29. 09. 2012, s. 1). Preporuke su objavljene u SL 30/1 od 01. 02. 2014.

⁶⁹ OJ C 160, 28. 05. 2011, s. 1.

⁷⁰ U rubrici „Tisak & mediji“, pod naslovom „Priopćenja za tisak“.

⁷¹ Godišnje izlazi između devet i dvanaest svezaka, a posljednji u godini donosi i kronološki popis sudskih odluka u toj godini, popis predmeta prema broju, abecedni popis stranaka u sporovima, popis citiranih članaka Ugovora te popis područja na koja su se predmeti odnosili.

⁷² Serije „C“.

⁷³ Ukoliko država članica ne poštuje presudu, primjenjuje se član 260 UFEU koji dozvoljava Komisiji da pokrene postupak protiv dotične države članice zahtijevajući plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne.

⁷⁴ Ustanovljen 2004. i temeljem članka 270 UFEU-a nadležan za rješavanje sporova u prvom stupnju između Unije i njezinih zaposlenika. Sporovi se ne odnose samo na pitanja iz radnih odnosa u užem smislu (na plaću, napredovanje

pred Sudom nose oznaku C (primjerice C-91/92), oni pred Općim sudom oznaku T (primjerice T-83/91 *Tetra Pak v Commission* (1994) ECR II-755), a predmeti pred Sudom za službenike oznaku F (primjerice F-22/06). Predmeti koji datiraju prije 1989. imaju samo broj, ne i slovo kojim se od te godine označava sud na kojem se predmet vodi⁷⁵ (npr. C-91/92⁷⁶ *Faccini Dori v Recreb*⁷⁷ (1994)⁷⁸ ECR⁷⁹ I⁸⁰-3325⁸¹).

U početku nije bilo numeracije odlomaka u presudi. Numeracija odlomaka uvedena je naknadno kako bi se bilo lakše snalaziti prilikom analize presuda⁸². Naime u obrazloženjima svojih presuda Sud se veoma često poziva na stajališta iz ranijih presuda zbog čega je numeracija odlomaka presuda (odluka) neophodna⁸³.

Godine 2014. je osmišljena europska identifikacijska oznaka sudske prakse ECLI⁸⁴ koja služi jasnom i nedvosmislenom upućivanju na nacionalnu i europsku sudsku praksu kao i utvrđivanju najnužnijih ujednačenih metapodataka za sudsku praksu, te lakšem pregledavanju i citiranju sudske prakse u Uniji.

Bitno je znati i to da svake godine Sud objavljuje godišnje izvješće koje sadrži pregled aktivnosti Suda, Općeg suda (Prvostupanjskog suda) i Službeničkog suda u području sudske prakse, te brojne statističke podatke. Cilj izvješća je pružiti čitatelju sažet, ali vjeran pregled aktivnosti institucije u prethodnoj godini. Ove godine objavljeno je prvo „Godišnje izvješće za 2014.“ na hrvatskom jeziku.⁸⁵

5.3. Odgovornost sudova za primjenu prava Unije

Kao što je naprijed istaknuto, europsko pravo posebna je vrsta prava koje je tvoreno korištenjem brojnih pravnih načela koja sadrže pravni sustavi država članica, a u čijoj evoluciji veoma važnu ulogu ima institut prethodnog postupka. Njegova se važnost očituje u činjenici da oko polovice svih slučajeva kojima se Sud bavi otpada na navedeni postupak, te da su upravo donošenjem

u karijeri, zapošljavanje, stegovne mjere itd), nego i na sustav socijalne sigurnosti (zdravstveno, mirovinsko i invalidsko osiguranje, osiguranje za slučaj nesreće na radu, obiteljske naknade itd).

⁷⁵ Sve o novom načinu citiranja sudske prakse može se pronaći na „Europski portal e-pravosuđa“.

⁷⁶ Broj predmeta iz kojeg se vidi kada je predmet zaprimljen od stane Suda 1992.

⁷⁷ Imena stranaka u sporu.

⁷⁸ Godina u kojoj je donesena odluka.

⁷⁹ *European Court Reports* (zbirka sudske prakse u kojoj je odluka objavljena). Zbirka je jedini pravno valjani izvor presuda i mišljenja nezavisnih odvjetnika. Godišnje izlazi između devet i dvanaest svezaka, a posljednji u godini donosi i kronološki popis sudskih odluka u toj godini, popis predmeta prema broju, abecedni popis stranaka u sporovima, popis citiranih članaka Ugovora te popis područja na koja su se predmeti odnosili.

⁸⁰ Oznaka zbirke (odluke Suda objavljuju se u zbirci I od 1989) dok se u zbirci II objavljuju odluke Općeg suda.

⁸¹ Broj stranice u zbirci sudske prakse na kojoj počinje tekst odluke.

⁸² Naime Sud se u svojim presudama često poziva na stajališta koja je izrazio u svojim prethodnim presudama.

⁸³ Npr. kada Sud u obrazloženju navodi: „vezano uz ovo vidi gore navedene presude Francovich i ostali, toč. 40; Brasserie du Pecheur i Factortame, toč. 51 i Köbler, toč. 51“ znači da u presudama koje su navedene treba tražiti i čitati sadržaj toč. 40 tj. toč. 51).

⁸⁴ Oznaka ECLI sadrži četiri obvezna elementa: 1) kod koji odgovara državi članici iz koje je sud u pitanju ili EU kad je riječ njegovim sudovima, 2) kraticu koja odgovara sudu koji je donio odluku, 3) godinu odluke, 4) serijski broj od najviše 25 alfanumeričkih znakova.

⁸⁵ Dostupno na:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/hr_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf, očitanje 20. 09. 2015.

odluka u prethodnom postupku izgrađena načela od ključne važnosti za funkcioniranje pravnog sustava Unije. Za primjenu instituta prethodnog postupka od ključne je važnosti suradnja nacionalnih tijela⁸⁶ koja upućuju pitanja i Suda.

Institucionalne promjene u strukturi EZ, koje je uveo UEU⁸⁷, transformirale su je iz ponajprije ekonomske organizacije u Uniju, a rastuća zbirka pravnih propisa koju emanira, dokaz je sve veće i važnije uloge koju ona ima kao izvor pravnih principa.

Hrvatska je više od dvije godine punopravna članica Unije sa svim pravima i obvezama koje iz tog članstva proizlaze. Istovremeno s članstvom, pojedine su ovlasti prenesene institucijama Unije slijedom uredbi UEU, UFEU i odredbi Ustava Republike Hrvatske⁸⁸. Suci sudova u Hrvatskoj postali su europski suci i dužni su primjenjivati pravo Unije na jednak način kako to čine suci ostalih zemalja članica. Europska uloga nacionalnih sudova nije zapisana niti u jednom aktu Unije, nego je objašnjena kroz dijalog između nacionalnih sudova i Suda i zapisana u njegovim presudama. Odgovornost za primjenu prava, kako nacionalnog tako i europskog, prvenstveno leži na sudovima, tj. sucima zemalja članica. Utoliko je važno da hrvatski suci, kao i djelatnici javnopravnih tijela koji u svome radu odlučuju o zaštiti subjektivnih prava pojedinaca, proučavaju i kontinuirano prate: zakonodavstvo Unije, sudsku praksu Suda i relevantne pravne portale Unije⁸⁹, kao i da pohađaju stručne radionice o europskom pravu. Nažalost, veliki broj sudaca još nije svjestan činjenice da je pravna stečevina Unije sastavni dio pravnog poretka Republike Hrvatske i da odgovornost za njenu primjenu leži upravo na njima. Što će takav pristup uzrokovati Republici Hrvatskoj i onima koji ignoriraju postojanje europskog prava, pokazat će vrijeme.

⁸⁶ Još uvijek Sud nije pronašao formulu kojom bi jasno odredio koja su tijela ovlaštena pokrenuti prethodni postupak ali kad bi i postojala formula, ona bi morala biti toliko široka i općenita da ne bi imala važnost u praksi, jer je u 28 država članica, od kojih svaka ima stotine različitih tijela koja donose odluke o pravima i obvezama građana, uistinu velik broj različitih situacija.

⁸⁷ Ugovor iz Maastrichta.

⁸⁸ Hrvatski je sabor 16. 06. 2010, prihvatio promjene Ustava Republike Hrvatske, kojima je između ostaloga, uređen i status prava Unije (nova Glavi VIII. Ustava), koja nosi naslov "Europska unija". Promjene koje je donijela Glava VIII. uredile su pravnu osnovu članstva u Uniji i prijenos ustavnih ovlasti na njene institucije (čl. 143), sudjelovanje hrvatskih građana i institucija u institucijama Unije (čl. 144), odnos nacionalnog prava i prava Unije (čl. 145), te prava građana Unije (čl. 146).

⁸⁹ *Europa.eu* su službene mrežne stranice Unije koje predstavljaju dobro polazišno mjesto kod traženja informacija i usluga koje pruža Unija. *Legislative Observatory* je portal na kojemu se mogu pronaći svi zakonodavni prijedlozi Europske Komisije, odnosno akti koji proizlaze iz procesa donošenja odluka (dostupni su samo na engleskom i francuskom jeziku). *ECLAS* je portal na kojemu se mogu naći baze bibliografskih podataka (dostupne su samo na engleskom i francuskom jeziku). *EU Bookshop* mrežna je knjižara, knjižnica i arhiva koja sadržava publikacije izdane nakon 1952. Određena tiskana izdanja dostupna su uz neznatnu naknadu, dok su e-knjige i izdanja u formatu PDF besplatni. Portali na kojima se može pronaći velika količina novosti i informacija, odnosno *baze podataka novinskih priopćenja većine institucija Unije*: <http://europa.eu/rapid/search.htm> (samo na engleskom i francuskom jeziku), EU http://europa.eu/newsroom/index_en.htm, *EurActiv portal* posvećen aktivnostima Unije čiji je sadržaj dostupan na 11 europskih jezika i srpskom jeziku. *IATE (InterActive Terminology for Europe)* višejezična baza pojmova Unije. *EuroVoc* je višejezični i višepodručni pojmovnik koji obuhvaća djelatnosti Unije, posebice Europskoga parlamenta. *EuroVoc* sadržava pojmove na 24 jezika zemalja članica Unije. <http://europa.eu/newsroom/calendar/> portali na kojima se mogu saznati sva prošla kao i planirana *događanja u Uniji* (dostupno na njemačkom, engleskom i francuskom jeziku).

Vežano uz odgovornost sudaca, važno je istaknuti da europski pravni poredak zahtijeva poznavanje načela tog poretka kao i odgovornost za njegovu primjenu. Odgovornost se pojavljuje u dva oblika.

Prvi oblik odgovornosti temelji se na člancima 258 i 259 UFEU⁹⁰ i na činjenici da su nacionalni sudovi dio državne vlasti, pa povreda prava Unije koju počine ima značaj povrede od strane države⁹¹. Zbog navedene povrede, Komisija⁹² ili druga država članica⁹³ mogu pred Sudom pokrenuti postupak zbog povrede prava Unije.

Drugi oblik odgovornosti je odgovornost države za štetu nanesenu fizičkoj ili pravnoj osobi temeljem nekog sudskog akta ili propusta⁹⁴. Do povrede može doći zbog propusta da se primijeni pravna norma prava Unije ili zbog njene pogrešne interpretacije i primjene. Naprijed opisana pogreška suda može dovesti do odgovornosti države za štetu zbog povrede prava Unije. Odgovornost države za naknadu štete proizlazi iz specifičnog položaja države kao jamca pravne i stvarne sigurnosti fizičkih i pravnih osoba, kako vlastitih tako i stranaca.

Pitanje uvjeta pod kojima dolazi do odgovornosti države za štetu, prouzročenu povredom europskih subjektivnih prava u radu sudova (javnopravnih tijela), zahtijeva značajni segment potrebnog stručnog znanja, poglavito sudaca, državnih odvjetnika, ali i svih onih koji u tijelima javne vlasti, na bilo koji način, odlučuju o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba unutar Unije.

6. Praćenje primjene prava Unije

Nadzor nad primjenom europskog prava u zemljama članicama prati Europska komisija⁹⁵ (Komisija). U obavljanju svojih zaduženja, Komisija je u potpunosti neovisna, te ne traži i ne prima naputke od bilo koje vlade ili koje druge institucije, tijela, ureda ili subjekta. Nadležnosti Komisije i detalji njenog djelovanja detaljno su razrađeni odredbama UFEU. U Ugovorima se zahtijeva da Komisija osigura propisno provođenje Ugovora i svih odluka koje su donesene u tu svrhu (sekundarno zakonodavstvo), što je njezina uloga kao čuvarice Ugovora. Radi se prije svega o „postupku radi kršenja prava” u odnosu na države članice, koji je predviđen člankom 258 UFEU-a⁹⁶. Ako nije moguće pronaći rješenje, Komisija može pokrenuti službeni postupak zbog povrede prava Unije i naposljetku predati predmet Sudu.

⁹⁰ Bivši članci 226 i 227 UEZ.

⁹¹ Što je Sud jasno iznio u predmetu 14/83 *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann*, (1984) ECR 1891.

⁹² Temeljem čl. 258 UFEU.

⁹³ Temeljem čl. 259 UFEU.

⁹⁴ Pod uvjetom da se radi o povredi prava Unije.

⁹⁵ Nadležnost Komisije propisana je člankom 17 stavak 1 UEU koji glasi: „Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative. Osigurava primjenu Ugovora i mjera koje na temelju njih donose institucije. Ona nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda Europske unije. Izvršava proračun i upravlja programima. Izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije, kako je utvrđeno u Ugovorima. Osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenima u Ugovorima, ona osigurava vanjsko predstavljanje Unije. Pokreće godišnje i višegodišnje planiranje programa Unije radi ostvarivanja međuinstitucionalnih sporazuma.“

⁹⁶ „Ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovora, Komisija o tom predmetu, nakon što je dotičnoj državi dala priliku da se očituje, daje obrazloženo mišljenje. Ako dotična država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija taj predmet može uputiti Sudu Europske unije.“

7. Analiza predmeta iz Republike Hrvatske

Kroz analizu odluke Suda u predmetu C-254/14⁹⁷ (prethodno pitanje), te odluke Općeg suda u predmetu T-746/14⁹⁸ (tužba za naknadu štete), pokušat ću prikazati spremnost da se u Hrvatskoj primjenjuje europsko pravo.

Prije analize samog predmeta C-254/14, ukratko ću iznijeti najosnovnije informacije o prethodnom postupku koji je jedan od načina komunikacije između nacionalnih sudova zemalja članica sa Sudom. Putem prethodnog postupka, bilo koja grana sudske vlasti (trgovački, građanski, prekršajni, upravni te kazneni sud) bit će u prilici, a ponekad i u obvezi, komunicirati sa Sudom i to u toku sudskog postupka pred domaćim sudom u kojemu se javlja pitanje o interpretaciji ili valjanosti pojedinih propisa europskog prava. Postavljanjem prethodnog pitanja Sudu, postiže se ujednačavanje sudske prakse u primjeni europskog prava u svim državama članicama.

Sud izbjegava dovesti u pitanje diskreciju nacionalnih sudova da postavljaju pitanja, iako su se kroz praksu Suda razvila određena ograničenja dopustivosti prethodnog pitanja. Ograničenja postoje: ako nacionalni sud u zahtjevu nije dovoljno jasno opisao činjenice predmeta i relevantno nacionalno pravo kako bi Sud mogao dati koristan odgovor; kad je pitanje koje je nacionalni sud postavio hipotetsko ili kada je interpretacija koju nacionalni sud traži očito nepovezana s činjenicama ili smislom predmeta koji je pred njime ili u kojima je umjetno stvorena određena procesna situacija samo kako bi došlo do postavljanja pitanja.

Međutim, da bi došlo do utvrđivanja nedopustivosti pitanja, manjkavosti u postavljenim pitanjima moraju biti očite, iz razloga što Sud želi poticati nacionalne sudove na postavljanje prethodnih pitanja, pa je relativno blagonaklon u tumačenju procesnih pretpostavki za postavljanje pitanja.

Pitanje treba postaviti na način da se odnosi na interpretaciju europskog prava, a ne na njegovu primjenu u nacionalnom pravu. Najčešća odgovor Suda koji, zapravo, već predstavlja primjenu europskog prava je onaj u kojem utvrdi da određena europska norma ne dozvoljava uređenje nekog odnosa onako kako ga je uredio neki nacionalni propis (na taj način daje jasnu poruku da je nacionalno pravo suprotno europskom, što za posljedicu ima nemogućnost njegove primjene). Nacionalni sudovi se često obraćaju Sudu upravo zato da bi mogli izvesti zaključak o neprimjenjivosti neke odredbe nacionalnog prava.

Upravo zbog svega navedenog, prethodno pitanje gotovo i nije moguće ispravno formulirati bez dobrog poznavanja prakse Suda, zbog čega je tu praksu potrebno intenzivno proučavati. Da li to činimo i kako to činimo najbolje će pokazati odluke Suda vezano uz pitanja koja ćemo mu uputiti.

7.1. Predmet C-254/14

U navedenom predmetu, zahtjev za prethodnu odluku uputio je Sudu Općinski sud u Velikoj Gorici, odlukom od 15. svibnja 2014. godine⁹⁹.

⁹⁷ Prevedeno na hrvatski jezik: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159552-&pageIndex=0&doclang=hr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=208645>, očitavanje 20. 09. 2015.

⁹⁸ Prevedeno na hrvatski jezik: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=-164060&pageIndex=0&doclang=hr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=208645>, očitavanje 20. 09. 2015.

Dio sadržaja prethodnog pitanja Općinskog suda u Velikoj Gorici glasio je: „Na temelju kojeg principa potrošač plaća vodu po europskom pravu, tj. da li potrošač plaća samo očitano potrošnju vode na vodomjeru, prema cijeni koštanja vode ili potrošač plaća i cijenu vode namijenjenu za povrat troškova obavljanja djelatnosti na razini komunalnih operatora (pogon, tekuće održavanje, upravljanje infrastrukturom, za plaće zaposlenika i dr)“¹⁰⁰?

Sud je pitanje preformulirao navodeći kako sud koji je uputio zahtjev u biti pita: „treba li pravo Unije tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu koji potrošaču nalaže podmirenje određenih troškova u vezi s potrošnjom vode“¹⁰¹.

Dakle, budući je sud prethodno pitanje preformulirao, očito je da ono nije bilo postavljeno na pravilan način. Unatoč nedovoljnoj educiranosti hrvatskih sudaca o primjeni europskog prava, ipak je pohvalno to što su se hrvatski sudovi u ranoj fazi članstva uključili u dijalog sa Sudom i što kod dijela sudaca postoji svijest o tomu da je europsko pravo sastavni dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Mada je spomenuto pitanje preformulirano, ono je povijesno jer je prvo prethodno pitanje upućeno iz Republike Hrvatske.

U istom predmetu značajni su i paragrafi 10, 11 i 12 u kojima možemo naći bitne odgovore za primjenu europskog prava u novoj državi članici. U bitnom, iz sadržaja navedenih paragrafa proizlazi da je Sud nadležan tumačiti pravo Unije u pogledu njegove primjene u novoj državi članici isključivo nakon datuma njezina pristupanja Uniji. Kako iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da su činjenice u glavnom postupku nastale prije datuma pristupanja Republike Hrvatske Uniji, ne postoji nadležnost Suda za davanje odgovora na postavljeno pitanje.

Dakle, čitanjem argumenata Suda iznesenih u naoko beznačajnom predmetu¹⁰² možemo dobiti niz korisnih informacija i odgovora koji će unaprijediti naše znanje (u kojim situacijama postoji nadležnost suda i kako treba formulirati prethodno pitanje).

7.2. Predmet T-746/14

U navedenom predmetu tužiteljica A.M.¹⁰³ podnijela je Općem sudu tužbu za naknadu štete protiv Unije¹⁰⁴.

Vežano uz naknadu štete, uvodno je potrebno napomenuti da štetu zbog neprimjene ili pogrešne primjene europskog prava pojedincima mogu prouzročiti, osim institucije Republike Hrvatske¹⁰⁵, i institucije Unije¹⁰⁶. Za štetu koju pojedincu prouzroče hrvatske institucije odgovorna je

⁹⁹ Koju je Sud zaprimio 26. 05. 2014, u postupku VG Vodoopskrba d.o.o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike.

¹⁰⁰ § 6 rješenja od 05. 11. 2014.

¹⁰¹ § 7.

¹⁰² U kojem nije postojala niti njegova nadležnost za odlučivanje

¹⁰³ Imenovana odlukom od 24. 10. 2011. javnim ovršiteljem.

¹⁰⁴ Osim ovog postupka pred Općim sudom u tijeku je još nekoliko postupaka za naknadu štete koje su podnijeli javni ovršitelji iz Republike Hrvatske nakon što je s danom 15. 10. 2012. ukinut Zakona o javnim ovršiteljima (radi se o predmetima: T-746/14; T-507/14 i T-546/13).

¹⁰⁵ Kada o zahtjevu za naknadu štete odlučuje stvarno i mjesno nadležni sud Republike Hrvatske.

¹⁰⁶ Kada o zahtjevu za naknadu štete odlučuje Opći sud.

Republika Hrvatska, dok je za štetu koju pojedincu prouzroči institucija Unije odgovorna ta institucija, a ne Unija.

Tužiteljica je tražila od Unije popravljjanje štete koju je, kako je tvrdila, pretrpjela zbog činjenice da Komisija nije usvojila mjere kojima bi spriječila ukidanje hrvatskog Zakona o javnim izvršiteljima. Zahtijevala je od Općeg suda da: međupresudom utvrdi da je Unija odgovorna za štetu koju je tužiteljica pretrpjela i da, do nastupanja pravomoćnosti međupresude, prekine postupak u vezi s iznosom štete, te da, nakon što međupresuda postane pravomoćna, naloži Uniji da joj nadoknadi pretrpljenu imovinsku štetu i izmaklu dobit, u iznosu od 300.000,00 eura, uvećanu za zatezne kamate i da joj naknadi troškove postupka.

Unatoč činjenici što je tužba odbačena kao nedopuštena, obrazloženje ove odluke, daje puno korisnih informacija.

U paragrafu 5 odluke, Sud podsjeća da na temelju članka 19 Statuta Suda samo institucije Unije, koje treba razlikovati od Unije kao takve, mogu biti tužene u postupku po izravnoj tužbi. U ovom slučaju iz tužbe jasno proizlazi da je tužiteljica smatrala da joj je šteta uzrokovana navodno protupravnim postupanjem Komisije. Međutim, unatoč činjenici što je tužba formalno podnesena protiv Unije, Sud je smatrao da je kao tuženik naznačena Komisija, pa je dao niz korisnih odgovora vezanih uz sadržaj tužbe za naknadu štete.

Iz sadržaja paragrafa 8 i 9 odluke, može se saznati što sve tužba treba sadržavati¹⁰⁷ i čime je to propisano¹⁰⁸, dok je iz sadržaja paragrafa 10 sasvim jasno da sudovi Unije mogu međupresudom odlučivati o načelnom postojanju odgovornosti Zajednice, ostavljajući da se točan iznos naknade štete odredi kasnijom odlukom. No, navedena mogućnost ne može tužitelja ni na koji način osloboditi obveze poštovanja minimalnih formalnih zahtjeva predviđenih u članku 44 stavku 1 točki (c) Poslovnika.

Iz obrazloženja je dalje očito kako tužiteljica nije specificirala narav i opseg štete¹⁰⁹, dok naznake koje su ponuđene u tužbi nisu omogućile Općem sudu i tuženiku da makar i približno procijene iznos navodne štete, niti da utvrde koju je metodu tužiteljica primijenila prilikom određivanja tog iznosa¹¹⁰. U obrazloženju paragrafa 15 Sud priznaje kako je u ustaljenoj sudskoj praksi prihvaćeno da u posebnim okolnostima nije prijeko potrebno u tužbi navesti točan opseg štete i brojčano izraziti iznos tražene naknade, ali je također ocijenjeno da tužitelj mora dokazati postojanje takvih okolnosti ili se u najmanju ruku na njih pozvati¹¹¹, što tužiteljica u tužbi nije učinila. Kako tužba nije udovoljila zahtjevima propisanim Poslovníkom¹¹², odbačena je kao nedopuštena¹¹³.

¹⁰⁷ Elemente koji omogućuju da se, među ostalim, utvrdi šteta za koju tužitelj tvrdi da ju je pretrpio te narav i opseg te štete.

¹⁰⁸ Čl. 21 st. 1 Statuta Suda Europske unije i čl. 44 st. 1 toč. (c) Poslovnika.

¹⁰⁹ § 11 i 12.

¹¹⁰ § 13.

¹¹¹ C-150/03 Hectors/Parlament, § 62 i Arcelor/Parlament, § 9 *supra*, EU:T:2010:54, t. 135).

¹¹² § 16.

¹¹³ § 17.

8. Zaključak

U Hrvatskoj se često čuje da smo članstvom u Uniji izgubili značajan dio suvereniteta. U svakom slučaju o gubitku dijela suvereniteta mogu govoriti samo oni koji ne razumiju ustroj i način funkcioniranja Unije. Oni koji to razumiju, znaju da nismo izgubili dio suvereniteta, nego da smo dio suvereniteta prenijeli na Uniju i da je to „cijena“ članstva. Vođenje države, ekonomije, socijalne politike, porezne politike, te donošenje proračuna i dalje je u nadležnosti Republike Hrvatske. Da li će sve naprijed navedeno i dalje ostati u nacionalnoj nadležnosti ne možemo sa sigurnošću znati jer, kao što se može zaključiti, Unija je živi mehanizam koji se stalno mijenja, prilagođava i nadograđuje. Prihvatanjem članstva prihvaćaju se i svi rizici i neizvjesnosti koje članstvo donosi.

Složeni ustroj Unije i njezin pravni poredak nije jednostavno razumjeti, djelomično zbog formulacija u samim Ugovorima, koje ponekad znaju biti nejasne i imaju različite posljedice, a djelomično zbog neuobičajenih pojmova iz Ugovora kojima se želi odgovoriti na nove situacije. Tumačenje i primjena odredbi Ugovora i akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije kompleksan je zadatak koji očekuje svaku osobu koja pri rješavanju konkretnih slučajeva mora primjenjivati europsko pravo, zbog čega je potrebna pravovremena priprema za savladavanje navedenog zadatka. Osim savladavanja ustroja i propisa Unije, dobro je koristiti iskustva drugih država članica Unije na putu za članstvo.

Hrvatska je možda propustila iskoristiti iskustvo drugih država i steći bolje pozicije kao nova država članica. Zbog dugotrajnog procesa pristupanja Uniji, očekivalo se da će Hrvatska biti puno pripremljenija. Na kraju želim istaći da je Hrvatska postala članica Unije u trenutku dubokih promjena, te izvanrednih ekonomskih i vanjskopolitičkih izazova, što s jedne strane otežava prilagodbu punopravnom članstvu, ali daje priliku Hrvatskoj da zajedno s ostalim članicama sudjeluje u kreiranju politika kojima se definiraju brojna područja života. Da li će tu priliku iskoristiti i kreirati vlastiti život boljim, ostaje da se vidi.

Međutim, zemlje u hrvatskom okruženju, koje će tek postati članicama Unije mogu koristiti hrvatska iskustva te spremnija dočekati članstvo u Uniji. Olakšavajuća je okolnost za kolege u susjednim državama to što imaju dostupnu sudsku praksu i pravnu stečevinu Unije na prepoznatljivom jeziku što im značajno olakšava pripremu.