

Mr. sc. Igor Materljan *

HRVATSKI PREDMETI NA SUDOVIMA EUROPSKE UNIJE

Republika Hrvatska pristupila je Europskoj uniji prije nešto više od pet godina. U to je vrijeme na sudovima Europske unije pokrenuto više od dvadeset predmeta koji se mogu označiti kao 'hrvatski'. U ovom se članku analiziraju upravo ti predmeti. Iako je njihova narav vrlo različita, provedena analiza omogućuje donošenje određenih zaključaka koji se tiču kvalitete akata kojima se pokrenuo postupak, sadržaja odluka sudova Europske unije te posljedica koje su te odluke proizvele.

Ključne riječi: postupci na sudovima Europske unije; Sud; Opći sud; postupovne odluke; očito nedopušteni akti kojima se pokreće postupak; očita nenadležnost sudova; meritorne odluke; tumačenje prava Unije; tužbe zbog povrede obveze; tužbe za poništenje akata institucije.

1. UVOD

Republika Hrvatska pristupila je Europskoj uniji 1. srpnja 2013.¹ Pristupanjem Europskoj uniji cjelokupno pravo Unije postalo je sastavni dio hrvatskoga unutarnjeg prava. Neovisno o tome primjenjuje li se ono izravno ili neizravno, pravo Unije obuhvaća velik broj pravnih područja i po pravnoj je snazi iznad hrvatskog prava.² S jedne strane, odgovornost za primjenu prava Unije na nacionalnoj je razini na državnim tijelima, a posljedice su nepostupanja u skladu s pravom Unije velike.³ Kada je riječ o

* Mr. sc. Igor Materljan, pravni savjetnik u Europskoj komisiji, DG ESTAT, Luxembourg (*Legal Officer at the European Commission, DG ESTAT, Luxembourg*): igor.materljan@gmail.com

U ovom članku iznosi isključivo vlastite stavove.

¹ Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Službeni list Europske unije, br. L 300/2013, str. 11.

² Phelan 2011, 766–777.

³ Iako se površnim čitanjem osnivačkih ugovora stječe dojam da njima nisu predviđeni mehanizmi „prisilne“ primjene prava Europske unije, valja navesti da Vijeće Europske unije može poduzeti političke mjere protiv države članice koja ne poštuje temeljne vrijednosti na kojima se Unija temelji. Riječ je o

pravima koja su pravom Unije dodijeljena pojedincima, presudnu ulogu u njihovoj provedbi imaju nacionalni sudovi.⁴ S druge strane, ta ista prava obvezuju i institucije Europske unije koje su također odgovorne za ostvarenje prava pojedinaca.

Pri provedbi prava Unije i ostvarenja prava koja iz njega proizlaze pojavljuju se određeni problemi i poteškoće koje se, prije svega, odnose na njegovo tumačenje. Problemi vezani za primjenu prava Unije u pravilu se rješavaju na Sudu Europske unije kao najvišem tijelu odgovornom za njegovo pravilno tumačenje i primjenu.

Od samog osnivanja Europskih zajednica 1952. uspostavljena je sudbena vlast zadužena za osiguranje poštovanja prava. Iako je do sada u odnosu na tu sudbenu vlast provedeno više reforma⁵, njezina je uloga u osnovi neizmijenjena, a to je da nadzire zakonitost akata institucija Europske unije, da osigura da države članice poštuju obveze koje proizlaze iz Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁶ te da daje tumačenje prava Unije na zahtjev nacionalnih sudaca, čime se osigurava jedinstvena primjena prava na čitavu području Europske unije.⁷

Sudbenu vlast Europske unije čine dva suda, a to su Sud i Opći sud. Oni zajedno čine Sud Europske unije.⁸

postupku propisanu člankom 7. Ugovora o Europskoj uniji (Službeni list Europske unije, br. C 202/2016, str. 1), prema kojemu Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. istog ugovora te kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene ugovorâ, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću. U najnovije vrijeme pokrenuta su dva takva postupka, i to protiv Mađarske i Poljske. Europski parlament. Vladavina prava u Mađarskoj: Europski parlament traži reakciju EU-a, Priopćenje za tisak 12. 9. 2018., dostupno na <http://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20180906IPR12104/vladavina-prava-u-madarskoj-europski-parlament-trazi-reakciju-eu> (31. 1. 2019.). *European Commission. Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, Press release 20-12-2017*, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm (31. 1. 2019.).

⁴ *European Parliament. The relation between national courts and the European Court of Justice in the European Union judicial system – preliminary ruling regimes according to articles 234 EC, 68 EC, and 35 EU, PE 378.291, 2007.*, dostupno na <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe378.291-en.pdf> (31. 1. 2019.).

⁵ Posljednja reforma odnosi se na povećanje broja sudaca Općeg suda, tako da će se od rujna 2019. Opći sud sastojati od dvaju sudaca po državi članici. Uredba (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (Službeni list Europske unije, br. L 341/2015, str. 14). Više o ustrojstvu Suda Europske unije vidjeti *Lotarski* 2014, 23–44.

⁶ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, protokoli, prilozi, izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007., tablice ekvivalenata, Službeni list Europske unije, C 202/2016, str. 1.

⁷ Članak 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁸ Donedavno je postajao i treći sud pod nazivom Službenički sud. On je osnovan 2004. i djelovao je do 1. rujna 2016. kada su njegove ovlasti prenesene na Opći sud. Uredba (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u

Iako nazivi sudova mogu na prvi pogled dovesti do zablude, njihova je nadležnost jasno razgraničena. Sud je nadležan za: 1) zahtjeve za prethodnu odluku koje upućuju nacionalni sudovi i koji se mogu odnositi na tumačenje prava Unije kao i na provjeru valjanosti akta koji su donijele institucije Europske unije⁹, 2) tužbe koje podnosi Europska komisija, rjeđe država članica, protiv države članice zbog povrede obveze koju ima na temelju prava Unije¹⁰, 3) tužbe koje podnose države članice za poništenje akta (posebice uredbe, direktive ili odluke) Europskog parlamenta i/ili Vijeća (osim za akte Vijeća iz područja državnih potpora, „dampinga” i provedbenih ovlasti) i međuinstitucionalne tužbe¹¹, 4) tužbe zbog toga što su neka institucija, tijelo, ured ili agencija Unije propustili postupati (nadležnost za odlučivanje o tužbi zbog propusta podijeljena je između Suda i Općeg suda prema istim kriterijima kao i kod tužba za poništenje)¹² i 5) žalbe protiv presude i rješenja Općeg suda, koje se mogu odnositi isključivo na pravna pitanja.¹³

Opći sud nadležan je za: 1) tužbe koje podnose fizičke ili pravne osobe za poništenje akata institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije koji su upućeni tim osobama ili se na njih izravno i osobno odnose kao i protiv regulatornih akata koji se izravno odnose na te osobe, a ne podrazumijevaju provedbene mjere ili tužbe koje podnose te iste osobe zbog propusta postupanja navedenih institucija, tijela, ureda ili agencija, 2) tužbe koje podnose države članice protiv Vijeća u vezi s aktima iz područja državnih potpora i mjera trgovinske zaštite („damping”) i aktima kojima Vijeće izvršava svoje provedbene ovlasti, 3) tužbe radi naknade štete koje su prouzročile institucije, tijela, uredi ili agencije Europske unije ili njihovi djelatnici, 4) tužbe na temelju ugovora Europske unije kojima se izrijeком predviđa nadležnost Općeg suda, 5) tužbe u području intelektualnog vlasništva podnesene protiv Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) i Ureda Zajednice za biljnu raznolikost (CPVO) i 6) sporove između institucija Europske unije i njihova osoblja u vezi s radnim odnosom i sustavom socijalne sigurnosti. Postupak na Općem sudu dvostupanjski je postupak te se protiv njegovih odluka može podnijeti žalba o kojoj odlučuje Sud. Žalba je ograničena na pravna pitanja.¹⁴

prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika, Službeni list Europske unije, br. L 200/2016, str. 137.

⁹ Članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹⁰ Članci 288. i 259. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹¹ Članak 261. i članak 263., stavci 1. i 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Opći je sud u prvom stupnju nadležan za odlučivanje o ostalim tužbama te vrste, a posebno o tužbama pojedinaca kojima se traži poništenje akta koji je donijela neka institucija, tijelo, ured ili agencija Unije. Članak 263., stavci 4., 5. i 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije; članak 51. Statuta Suda Europske unije.

¹² Članak 265. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹³ Članak 59. Statuta Suda Europske unije.

¹⁴ Člankom 256. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je da je Opći sud nadležan za vođenje prvostupanjskih postupaka o kojima je riječ u člancima 263., 265., 268., 270. i 272., osim u slučaju kada ih pokreće država članica, institucija Europske unije ili Europska središnja banka, u kojem slučaju isključivu nadležnost ima Sud. Vidjeti članak 51. Statuta Suda Europske unije.

Predmet su ovog rada tzv. hrvatski predmeti. Pojam „hrvatski predmeti“ koncipiran je široko tako da obuhvaća svu sudsku praksu sudova Europske unije koja je na ovaj ili onaj način povezana s Republikom Hrvatskom i njezinim pravnim poretom.

Odgovornost za provedbu prava Unije u Republici Hrvatskoj leži na hrvatskim sudovima. Oni su prvi koji se susreću sa zahtjevima pojedinaca koji se odnose na pravna područja zahvaćena pravom Unije i stoga su najodgovorniji za njegovu primjenu. Kada primjena tog prava nije najjasnija, hrvatski sudovi mogu, a katkad i moraju, uputiti zahtjev Sudu i zatražiti njegovo tumačenje. Dakle, prva su vrsta predmeta koji se obrađuju u ovom članku postupci pokrenuti na temelju zahtjeva za prethodnu odluku koje su uputili hrvatski sudovi i druga tijela, a odnose se na tumačenje prava Unije.

Odgovornost za provedbu prava Unije leži i na drugim hrvatskim institucijama. Tu se, prije svega, misli na Vladu Republike Hrvatske, koja je najviše tijelo izvršne vlasti i koja se mora pobrinuti da se to pravo provede u svim društvenim segmentima. Nadzor nad pravilnom primjenom i poštovanje prava Unije osigurava u prvom redu Europska komisija, ali i druge države članice, koje u slučaju nepoštovanja obveza koje proizlaze iz prava Unije mogu protiv države članice pokrenuti postupak zbog povrede obveze na Sudu. Druga vrsta predmeta koji se obrađuju u ovom članku upravo su postupci u kojima se kao tužena stranka pojavljuje Republika Hrvatska.

Pravo Unije daje određena prava pojedincima za čije su ostvarenje odgovorne institucije Europske unije. Ta se prava u pravilu ostvaruju preko upravnog postupka koji se provodi pred tim institucijama. Ona se materijaliziraju u aktu institucija koji pojedinci mogu pobijati. Stoga u treću vrstu postupaka koji se obrađuju u ovom radu pripadaju postupci pokrenuti tužbama pojedinaca koje su usmjerene protiv pojedinih institucija Europske unije. Budući da je ovaj članak ograničen na „hrvatske predmete“, obrađuju se samo predmeti koji su pokrenuti tužbama stranaka koje imaju sjedište ili boravište u Republici Hrvatskoj.

U ovom radu nisu analizirani predmeti u kojima se spominju Republika Hrvatska, njezini državljani ili društva sa sjedištem na njezinu državnom području, ali se o njezinu pravnom sustavu izravno ne raspravlja na jednom od sudova Europske unije.¹⁵

¹⁵ Tako u radu nije analiziran predmet C-18/17 (*Danieli & C. Officine Meccaniche i dr.*) u kojemu se raspravlja o Aktu o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, ali u kontekstu usklađenosti austrijskog zakonodavstva s pravom Unije prema kojemu Republika Austrija ima pravo zahtijevati radnu dozvolu za radnike ustupljene talijanskom društvu koje pruža usluge u Austriji ako su ti radnici hrvatski državljani zaposleni u hrvatskom društvu. Nadalje, nije analiziran predmet C-646/16 (*Jafari*) u kojemu se raspravlja o zakonitosti odluka austrijskog tijela nadležnog za pitanja azila i, u tom kontekstu, o pitanju je li vraćanje dvoje afganistanskih državljana u Republiku Hrvatsku zakonito. U tom se predmetu raspravlja isključivo o pravu Unije, a prijelaz preko državnog područja Hrvatske tek je jedna od činjenica utvrđena u postupku. Također nisu predmet analize predmeti T-907/16 (*Schwenk Zement protiv Komisije*) i T-902/16 (*HeidelbergCement protiv Komisije*) u kojima se ispituje je li stjecanje kontrole

Od pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji prošlo je pet godina. U tom razdoblju na sudovima Europske unije pokrenuto je više od dvadeset postupaka koji odgovaraju navedenim kriterijima. Dostupnih predmeta u postupcima pokrenutim na sudovima Europske unije ima dovoljno i njihov broj omogućuje analizu na temelju koje se mogu izvesti određeni, barem privremeni zaključci.

Rad se sastoji od triju dijelova u kojima su predmeti grupirani ovisno o vrsti postupka koji ih obilježava.

U prvom dijelu obrađuju se zahtjevi za prethodnu odluku. Svi zahtjevi odnose se na tumačenje prava Europske unije. U okviru analize predmeta utvrđuje se tko je uputio zahtjeve, u kojoj fazi postupka (prvostupanjski ili drugostupanjski postupak) te o kojem je pravnom području riječ (građansko, kazneno ili upravno pravo).

Nadalje, predmeti su grupirani ovisno o tome jesu li u vrijeme pisanja ovog članka¹⁶ dovršeni ili se odluka Suda još čeka. Zatim, grupirani su ovisno o vrsti odluke kojom je postupak dovršen, odnosno je li dovršen postupovnom ili meritornom odlukom.

Kada je riječ o postupovnim odlukama, razlikuju se odluke kojima se utvrđuje da je zahtjev očito nedopušten i one kojima se utvrđuje da je Sud očito nenadležan. U radu se obrađuju razlozi koji su doveli do takvih odluka.

Meritornim odlukama posvećena je veća pozornost. U vezi s time analizira se u kojem je sastavu Sud odlučivao (sudac pojedinac, vijeće od triju ili pet sudaca ili veliko vijeće). Ta je okolnost važna jer pokazuje važnost postavljena pitanja. Također, razmatra se koje je pravno područje bilo predmet tumačenja.

Nekoliko predmeta posebno je izdvojeno. Riječ je o predmetima u kojima odluka Suda ima dalekosežne posljedice za hrvatsko pravo i praksu hrvatskih sudova ili je riječ o politički osjetljivim pitanjima. U odnosu na te predmete izložit će se ukratko predmet raspravljanja i odluka Suda.

Naposljetku, izlažu se predmeti koji su još u tijeku. U odnosu na te predmete analiziraju se pravna pitanja koja se u njima pojavljuju te njihova važnost u kontekstu hrvatskog prava.

Drugi dio ovog rada odnosi se na tužbe zbog povrede obveza. Riječ je o predmetima u kojima se Republika Hrvatska pojavljuje kao tužena stranka. U vezi s time razlikuju se postupci koje je pokrenula Europska komisija i oni koje je pokrenula druga država članica. Predmet su analize obveze koje je Republika Hrvatska bila dužna ispuniti, a koje prema navodima tužitelja nije ispunila. Iako u vrijeme pisanja ovog članka

nad društvima *Cemex Hungária Építőanyagok Kft.* i *Cemex Hrvatska d. d.* u skladu s odredbama tržišnog natjecanja kojima se uređuju koncentracije. Iako je riječ o preuzimanju društva sa sjedištem u Hrvatskoj, ti se predmeti isključivo odnose na primjenu prava Unije.

¹⁶ Članak je dovršen u veljači 2019.

nijedan od tih postupaka nije okončan, u radu se analiziraju moguće posljedice utvrđenja nepoštovanja obveza.

Treći dio ovog rada odnosi se na predmete koji su se vodili na Općem sudu, a koje su pokrenule fizičke i pravne osobe radi poništenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije. Struktura rada slijedi isti obrazac kao u slučaju postupaka koji su se vodili na Sudu. Najprije se obrađuje predmet koji je okončan postupovnom odlukom, a nakon toga predmeti okončani meritornom odlukom.

U odnosu na potonje predmete analizira se sastav Općeg suda u kojemu je donesena odluka, što pokazuje važnost predmeta. Nadalje, predmet analize pravni je kontekst u kojem su te tužbe podnesene, pravna pitanja o kojima se u tim predmetima raspravlja te njihov ishod, odnosno uspjeh u postupku. U odnosu na treću skupinu predmeta analiza obuhvaća i jezik postupka. Iako predmeti izvorno potječu iz Republike Hrvatske, s obzirom na to da ih pokreću privatni subjekti koji mogu odabrati jezik kojim će se koristiti u postupku na Općem sudu, jezik postupka nije uvijek hrvatski. U tom će se kontekstu pokušati dati odgovor na pitanje zašto je to tako.

Na kraju se izlažu zaključna razmatranja.

2. POSTUPCI NA SUDU U POVODU ZAHTEVA ZA PRETHODNU ODLUKU

2.1. Općenito o prethodnom postupku

Pravni okvir prethodnog postupka dan je u članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. U skladu s navedenim člankom Sud Europske unije nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču: (a) tumačenja ugovora i (b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije. U skladu sa stavkom 2. istog članka, ako se takvo pitanje pojavi na bilo kojem sudu 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. U skladu sa stavkom 2. tog članka, ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku na sudu neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.¹⁷

¹⁷ U člancima 23. i 23.a Statuta Europske unije dana su određena pojašnjenja o nekim postupovnim pitanjima, osobito o mogućnosti države članice i drugih stranaka u postupku da podnesu svoja očitovanja. Vidjeti Protokol (br. 3) Protokol o Statutu Suda Europske unije u prilogu Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Postupak na Sudu uređen je poslovnikom. Poslovnik Suda, Službeni list Europske unije, br. L 265/2012, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 11., str. 3. Više o postupku na Sudu vidjeti *Lotarski* 2014, 69–113.

Postupak je ustrojen kao suradnja između Suda i sudova država članica, koji su redovni sudovi nadležni za primjenu prava Unije.¹⁸ Kako bi osigurali učinkovitu i ujednačenu primjenu zakonodavstva Unije te izbjegli različito tumačenje prava, nacionalni se sudovi mogu, a katkad i moraju, obratiti Sudu sa zahtjevom za pojašnjenje tumačenja prava Unije da bi mogli, na primjer, provjeriti usklađenost svojega nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije.¹⁹ Zahtjev za prethodnu odluku također se može odnositi na provjeru valjanosti akta koji su donijele institucije Unije.

U povodu zahtjeva za prethodnu odluku Sud donosi presudu ili obrazloženo rješenje. Odluke Suda ne obvezuju samo nacionalni sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u predmetu o kojem odlučuje, nego one na isti način obvezuju sve nacionalne sudove koji postupaju u usporedivim slučajevima.²⁰ Iako zahtjev za prethodnu odluku može uputiti samo nacionalni sud, sve stranke u postupku na tom sudu, države članice i institucije Unije mogu sudjelovati u postupku pokrenutu na Sudu. Navedeno pokazuje koja se važnost pridaje odlukama Suda donesenim u postupcima u povodu zahtjeva za prethodnu odluku.

Pojam „nacionalni sud“ autonoman je pojam prava Europske unije. Sud Europske unije razvio je kriterije prema kojima se tijelo koje se njemu obraća može smatrati sudom države članice. On može obuhvatiti i subjekte kojima taj status nije priznat nacionalnim pravom. Bitno je da ispunjavaju sljedeće: da je tijelo ustanovljeno zakonom, da ima stalnu nadležnost, da je neovisno, da ima obvezatnu nadležnost, da primjenjuje pravna pravila i da rješava spor *inter partes*.²¹

2.2. Pregled zahtjeva za prethodnu odluku koje su uputili hrvatski sudovi

Do dana pisanja ovog rada Sudu su hrvatski sudovi i druga tijela podnijeli četrnaest zahtjeva za prethodnu odluku. Nijedan od upućenih zahtjeva ne odnosi se na ocjenu valjanosti akata institucija Europske unije. Svi se zahtjevi odnose na tumačenje prava Europske unije.

Na temelju analize navedenih zahtjeva proizlazi da je deset zahtjeva za prethodnu odluku upućeno u okviru građanskog postupka, dva u okviru prekršajnog postupka, dok je jedan zahtjev upućen u okviru upravnog i jedan u okviru kaznenog postupka.

¹⁸ *Tridimas* 2015, 403–430.

¹⁹ Članak 267., stavci 2. i 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

²⁰ Vidjeti, primjerice, presudu Suda (treće vijeće) od 12. studenog 1981., *Amministrazione delle finanze dello Stato protiv Srl Meridionale Industria Salumi i dr.*; *Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella protiv Amministrazione delle finanze dello Stato*, spojeni predmeti 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270.

²¹ Odlična analiza pojma „nacionalni sud“ izložena je u Mišljenju nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota od 8. rujna 2016., predmet C-484/15, *Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera*, ECLI:EU:C:2016:654.

Većina zahtjeva upućena je u prvostupanjskoj fazi postupka.²² Navedeno upućuje na to da je potreba pravilne primjene prava Europske unije utvrđena u najranijoj fazi postupka.

Sud je dovršio jedanaest predmeta. Doneseno je deset odluka jer su dva predmeta spojena radi donošenja jedne odluke.²³

Od navedenih jedanaest odluka četiri su odluke postupovno-pravne naravi. U trima predmetima Sud je utvrdio da je zahtjev za prethodnu odluku očito nedopušten²⁴, dok se u jednom predmetu oglasio očito nenadležnim za postupanje.²⁵

U pet predmeta Sud je odlučio meritornom odlukom – presudom.²⁶ O trima zahtjevima za prethodnu odluku Sud još nije odlučio.²⁷

2.3. Predmeti okončani postupovnom odlukom

Sud odlučuje postupovnom odlukom kada smatra da očito nije nadležan za postupanje ili da je zahtjev za prethodnu odluku očito nedopušten.

Pitanje nenadležnosti odnosno nedopuštenosti uređeno je u članku 53., stavku 2. Poslovnika Suda, naslovljenu „Načini postupanja s predmetima”. Prema navedenoj odredbi, kad je Sud očito nenadležan za odlučivanje u nekom predmetu ili kad su zahtjev ili pravno sredstvo očito nedopušteni, Sud može, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, u svakom trenutku odlučiti obrazloženim rješenjem, bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

Međutim, u navedenom članku, kao ni drugdje u Poslovniku, nisu propisani razlozi nenadležnosti odnosno nedopuštenosti. Te je razloge Sud Europske unije razvio u svojoj praksi i mogu se grupirati na sljedeći način: 1) ne postoji poveznica s pravom Europske unije²⁸, 2) traži se tumačenje akta u postupku koji prethodi pristupanju države članice Europskoj uniji²⁹, 3) zahtjev je nepravilno i nepotpuno

²² U okviru drugostupanjskog postupka upućen je samo jedan zahtjev, i to u predmetu C-90/18.

²³ Riječ je o predmetima C-511/15 i C-512/15.

²⁴ Riječ je o predmetima C-90/18, C-187/17 i C-476/16.

²⁵ Riječ je o predmetu C-254/14.

²⁶ Riječ je o predmetima C-268/17, C-335/16, C-686/15 i C-484/15.

²⁷ Riječ je o predmetima C-657/18, C-651/18 i C-630/17.

²⁸ Vidjeti, primjerice, presudu Suda Europske unije od 11. prosinca 2007., *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato protiv Ente tabacchi italiani – ETI SpA i dr. i Philip Morris Products SA i drugi protiv Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato i dr.*, C-280/06, EU:C:2007:775, točku 28.; presudu Suda Europske unije od 27. ožujka 2014., *Emiliano Torralbo Marcos protiv Korota SA i Fondo de Garantía Salarial*, C-265/13, EU:C:2014:187, točku 28.

²⁹ Vidjeti, primjerice, rješenje Suda Europske unije od 5. studenoga 2014., *VG Vodoopskrba d. o. o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike*, C-254/14, EU:C:2014:2354, točku 10.

sastavljen³⁰, 4) subjekt koji je uputio zahtjev ne ulazi u pojam nacionalnog suda u smislu članka 267., stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije³¹ i 5) odgovor nije potreban za donošenje odluke u glavnom postupku, ne postoji spor među strankama u glavnom postupku³² ili je sam postupak postao bespredmetan³³, postavljeno je pitanje hipotetsko³⁴, traži se savjetodavno mišljenje o općem pitanju koje nije predmet spora ili se odredba čije se tumačenje traži ne može primijeniti u glavnom postupku.³⁵

Tomu valja dodati da se pri odlučivanju o nadležnosti Suda Europske unije odnosno o dopuštenosti zahtjeva primjenjuje pretpostavka relevantnosti zahtjeva. Stoga će se Sud Europske unije oglasiti nenadležnim ili će zahtjev odbaciti kao nedopušten samo ako je očito da su za to ispunjeni uvjeti.³⁶ U skladu sa sudskom praksom, isključivo je na nacionalnom sudu na kojem se postupak vodi i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu Europske unije. Čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku.³⁷

Kao što je to navedeno, u povodu triju zahtjeva za prethodnu odluku Sud je donio postupovnu odluku kojom se proglasio očito nenadležnim za postupanje, odnosno kojom je proglasio zahtjeve očito nedopuštenima.

³⁰ Vidjeti, primjerice, rješenje Suda Europske unije od 23. svibnja 2011., *André Rossius (C-267/10) i Marc Collard (C-268/10) protiv Belgijske Države – Service public fédéral Finances*, spojeni predmeti C-267/10 i C-268/10, EU:C:2011:332, točku 22.

³¹ Vidjeti, primjerice, presudu Suda Europske unije od 18. rujna 2014., *Bundesdruckerei GmbH protiv Stadt Dortmund*, C-549/13, EU:C:2014:2235.

³² Vidjeti, primjerice, presudu Suda Europske unije od 6. studenoga 2014., *Cartiera dell'Adda SpA protiv CEM Ambiente SpA*, C-42/13, EU:C:2014:2345.

³³ Vidjeti, primjerice, rješenje Suda Europske unije od 30. travnja 2014., *Intelcom Service Ltd protiv Vincenza Marija Marvullija*, C-600/13, EU:C:2014:609.

³⁴ Vidjeti, primjerice, rješenje Suda Europske unije od 7. listopada 2013., *Società cooperativa Madonna dei miracoli protiv Regione Abruzzo i Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, C-82/13, EU:C:2013:655.

³⁵ Vidjeti, primjerice, presudu Suda Europske unije od 20. ožujka 2014., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona protiv Generalidad de Cataluña*, C-139/12, EU:C:2014:174.

³⁶ Vidjeti, primjerice, presudu Suda Europske unije od 7. srpnja 2011., *Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești protiv Ștefan Agațiței i dr.*, C-310/10, EU:C:2011:467, točku 28.; presudu Suda od 27. listopada 1993., *Dr. Pamela Mary Enderby protiv Frenchay Health Authority i Secretary of State for Health*, C-127/92, EU:C:1993:859, točku 12. te presudu Suda Europske unije od 17. srpnja 2008., *S. Coleman protiv Attridge Law i Steve Law*, C-303/06, EU:C:2008:415, točku 31.

³⁷ Vidjeti, primjerice, presudu Suda Europske unije od 26. siječnja 2017., *Banco Primus SA protiv Jesús Gutiérrez García*, C-421/14, EU:C:2017:60, točku 29.; presudu Suda Europske unije od 20. rujna 2017., *Ruxandra Paula Andriciuc i dr. protiv Banca Românească SA*, C-186/16, EU:C:2017:703, točku 19.; presudu Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Schweppes SA protiv Red Paralela SL i Red Paralela BCN SL*, EU:C:2017:990, točku 23.

2.3.1. Očita nenadležnost Suda

Prvi predmet koji je jedan hrvatski sud uputio Sudu Europske unije nije, nažalost, naišao na očekivan ishod.³⁸ Riječ je o predmetu *Vodoopskrba*, prvom u nizu predmeta koji se odnose na način obračuna cijene komunalnih usluga, konkretno na obračun cijene vodnih usluga. Zahtjevom za prethodnu odluku hrvatski sud zatražio je tumačenje odredaba Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike³⁹ da bi utvrdio protivi li se hrvatski propis⁴⁰ toj direktivi.

Međutim, problem u tom predmetu bio je taj što su se sporni računi na kojima se temeljila tražbina odnosili na usluge pružene prije 1. srpnja 2013., datuma pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

U tom predmetu Sud je podsjetio da je nadležan tumačiti pravo Unije u vezi s njegovom primjenom u novoj državi članici isključivo nakon datuma njezina pristupanja Europskoj uniji. Budući da su činjenice u glavnom postupku nastale prije datuma pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, Sud se na temelju članka 53., stavka 2. Poslovnika proglasio očito nenadležnim za odlučivanje.

2.3.2. Očito nedopušteni zahtjevi

Jedan je od razloga zbog kojeg Sud može proglasiti zahtjev za prethodnu odluku nedopuštenim taj da tijelo koje je uputilo taj zahtjev nema svojstvo suda u smislu članka 267., stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

U predmetu *Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia*⁴¹ zahtjev za prethodnu odluku uputilo je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte u okviru prekršajnog postupka koji se vodio pred tim tijelom. Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo teretila je društvo *Air Serbia* i njegova direktora da su se koristili pravima iz Mnogostranog sporazuma o uspostavi Europskoga zajedničkog zračnog prometa⁴², tzv. „šeste zračne

³⁸ Rješenje Suda (sedmo vijeće) od 5. studenoga 2014., *VG Vodoopskrba d. o. o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike*, predmet C-254/14, ECLI:EU:C:2014:2354.

³⁹ Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, Službeni list Europske unije, br. L 327/2000, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.

⁴⁰ Riječ je o Zakonu o vodama, Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14, 46/18.

⁴¹ Rješenje Suda (osmo vijeće) od 16. studenoga 2017., *Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia A. D. Beograd i Dane Kondića*, C-476/16, ECLI:EU:C:2017:874.

⁴² Mnogostrani sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, Republike Albanije, Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, Bosne i Hercegovine, Republike Bugarske, Republike Hrvatske, Republike Islanda, Republike Crne Gore, Kraljevine Norveške, Rumunjske, Republike Srbije i Misije privremene uprave Ujedinjenih naroda na Kosovu o uspostavi Europskog zajedničkog zračnog

slobode”, kojima nisu mogli koristiti tijekom prvoga prijelaznog razdoblja. Tijekom postupka postavila su se pitanja tumačenja i primjene navedenog sporazuma kao i drugoga sekundarnog zakonodavstva Europske unije.⁴³ Budući da je o tumačenju tih odredaba ovisio ishod prekršajnog postupka, Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte odlučila je uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

Sud je po službenoj dužnosti provjerio ima li tijelo koje mu je uputilo zahtjev za prethodnu odluku svojstvo suda. Kako bi mogao ocijeniti ima li tijelo koje je uputilo zahtjev svojstvo suda, Sud je uzeo u obzir više elemenata, kao što su njegova utemeljenost na zakonu, stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti, kontradiktorna narav postupka, primjena pravnih pravila od tog tijela te njegova neovisnost. Kad je riječ o posljednjem elementu, iz ustaljene prakse Suda proizlazi da pojam neovisnosti podrazumijeva dva aspekta. Prvi, vanjski aspekt pretpostavlja da tijelo koje odlučuje o sporovima bude zaštićeno od svih vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova glede postupaka pred njima. Drugi, unutarnji aspekt podudara se s pojmom nepristranosti i ima za cilj osiguranje jednake distance prema strankama spora i njihovim pripadajućim interesima u odnosu na predmet spora. Taj aspekt zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakva interesa u rješavanju spora. Ta dva aspekta pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u smislu funkcioniranja navedenog tijela kao i imenovanja, razloga za izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u vezi s nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese.⁴⁴

Na temelju analize hrvatskih propisa Sud je utvrdio da Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte nema dovoljan stupanj zaštite od vanjskih utjecaja, kao što su mogući pritisci izvršne vlasti, odnosno Vlade. Sud je istaknuo četiri razloga za to:

prostora (ECAA) (Službeni list Europske unije, br. L 285/2006, str. 3, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 53., str. 35), čiji su potpisivanje i privremena primjena u ime Unije odobreni Odlukom 2006/682/EZ Vijeća i predstavnika država članica Europske unije okupljenih u Vijeću od 9. lipnja 2006. (Službeni list Europske unije, br. L 285/2006, str. 1).

⁴³ Riječ je o Uredbi (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (Službeni list Europske unije, br. L 293/2008, str. 3, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164), Uredbi (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćena ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (Službeni list Europske unije, br. L 46/2004, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 21) i Uredbi (EU) br. 1178/2011 od 3. studenoga 2011. o utvrđivanju tehničkih zahtjeva i administrativnih postupaka vezano za članove posade zrakoplova u civilnom zrakoplovstvu u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća (Službeni list Europske unije, br. L 311/2011, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 15., str. 102).

⁴⁴ Rješenje Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia, točke 15. do 19.

1) članak 189., stavak 6. Prekršajnog zakona⁴⁵ omogućuje hrvatskom ministru pomorstva, prometa i infrastrukture, koji predstavlja izvršnu vlast Vlade, da u okviru toga istog postupka donosi određene odluke, tj. one čije je donošenje prema tom zakonu dodijeljeno predsjedniku nadležnoga prekršajnog suda odnosno Visokoga prekršajnog suda ili samomu Visokom prekršajnom sudu, 2) iz članka 189., stavka 4. Prekršajnog zakona i iz članka 163., stavka 4. Zakona o zračnom prometu⁴⁶ proizlazi da hrvatski ministar pomorstva, prometa i infrastrukture imenuje voditelja prekršajnog postupka koji se odnosi na prekršaje predviđene potonjim zakonom, 3) iz članaka 106. i 189. Prekršajnog zakona proizlazi da navedeni ministar u određenim okolnostima može odlučivati o zahtjevima za izuzeće voditelja prekršajnog postupka koji se odnosi na prekršaje predviđene Zakonom o zračnom prometu, a koje podnesu stranke postupka i 4) voditelj prekršajnog postupka može biti opozvan pod pretpostavkama određenima u članku 110. Zakona o državnim službenicima⁴⁷, na temelju kojeg može doći do prestanka službe svake osobe koja podliježe odredbama tog zakona u slučaju teške povrede službene dužnosti, što je pojam za koji Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture nije donijelo akt u svojoj nadležnosti kojim bi se pojasnila njegova definicija.⁴⁸

Drugi je predmet u kojemu je Sud proglasio zahtjev za prethodnu odluku očito nedopuštenim predmet *Alandžak i dr. protiv EUROHERC osiguranja*.⁴⁹ Razlog je takve odluke taj da upućeni zahtjev nije sadržavao minimalne činjenične i pravne elemente koje svaki zahtjev mora sadržavati.

U vezi s time Sud je podsjetio da je, kako bi tumačenje prava Unije bilo korisno nacionalnom sudu, potrebno osobito da taj sud odredi činjenični i zakonodavni okvir pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične postavke na kojima se njegova pitanja temelje. On mora pružiti minimum objašnjenja o razlozima odabira odredaba prava Unije čije tumačenje zahtijeva kao i o vezi koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjiva u glavnom postupku koji se na njemu vodi. Podatci iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje služe ne samo tomu da omoguće Sudu da pruži korisne odgovore nego i tomu da se vlada-ma država članica i drugim zainteresiranim osobama pruži mogućnost da podnesu očitovanja u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije. Sud je dužan osigurati zaštitu te mogućnosti, vodeći računa o činjenici da se, u skladu sa spomenutom odredbom, zainteresirane osobe obavještavaju samo o odlukama kojima se upućuju prethodna pitanja. Osim toga, sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku izričito je

⁴⁵ Prekršajni zakon, NN, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18.

⁴⁶ Zakon o zračnom prometu, NN, br. 69/09, 84/11, 54/13, 127/13, 92/14.

⁴⁷ Zakon o državnim službenicima, NN, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15.

⁴⁸ Rješenje Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia, točke 22. do 25.

⁴⁹ Rješenje Suda (deseto vijeće) od 7. rujna 2017., *Rafaela Alandžak i dr. protiv EUROHERC osiguranja – dioničkog društva za osiguranje imovine i osoba i druge poslove osiguranja*, C-187/17, ECLI:EU:C:2017:662.

propisan člankom 94. Poslovnika Suda, s kojim je sud koji je uputio zahtjev dužan biti upoznat, u okviru suradnje uspostavljene člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te kojega se dužan strogo pridržavati.⁵⁰

Sud je našao da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ima tri bitna nedostatka, i to: 1) ne sadržava nikakav prikaz činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku, 2) u njoj se ne navode odredbe prava Unije čije se tumačenje traži, nego se samo vrlo općenito spominju direktive i presude Suda na koje su se tijekom glavnog postupka pozvali tužitelji i 3) ne iznosi se činjenični okvir i ne pojašnjava se veza koja postoji između zahtijevana tumačenja, nacionalne odredbe o kojoj je riječ i vjerojatna ishoda glavnog postupka. Zbog tih nedostataka Sud nije bio u stanju dati odgovor koji bi bio koristan hrvatskom sudu koji je uputio takav zahtjev niti zahtjev omogućuje vladama drugih država članica da u tom postupku iznesu svoja očitovanja.⁵¹

Treći je predmet u kojemu je Sud proglasio zahtjev za prethodnu odluku očito nedopuštenim predmet *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske*.⁵² U postupku koji se vodio na Visokomu upravnom sudu Republike Hrvatske raspravljalo se o zakonitosti odluke povjerenika za informiranje da odobri pristup dnevnim redovima sjednica Nadzornog odbora HBOR-a. U okviru tog postupka drugostupanjski je sud uputio pitanje Sudu tražeći tumačenje članka 15., stavka 3., podstavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 4., stavka 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.⁵³ Sud je proglasio taj zahtjev očito nedopuštenim, između ostalog, zato što hrvatski sud nije dovoljno pojasnio zašto je odabrao upravo primjenu navedenih odredaba prava Unije i koja je veza između navedenih odredaba i nacionalnog zakonodavstva koje je primjenjivo u sporu koji se na njemu vodi. Prije svega, u članku 15., stavku 3., drugom podstavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je da se opća načela i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa koji uređuju pravo na pristup dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije određuju uredbama Europskog parlamenta i Vijeća. Nadalje, Uredbom br. 1049/2001 uređuje se isključivo pristup javnosti dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije te da se stoga ne primjenjuje ni na zahtjeve za informacije podnesene nacionalnim tijelima.⁵⁴

⁵⁰ *Ibid.*, točke 9. do 13.

⁵¹ *Ibid.*, točke 16. do 18.

⁵² Rješenje Suda (deveto vijeće) od 6. rujna 2018., *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske*, C-90/18, ECLI:EU:C:2018:685.

⁵³ Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, Službeni list Europske unije, L 145/2001, str. 43, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.

⁵⁴ Rješenje *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske*, točka 26.

Dakle, iz zahtjeva hrvatskog suda nije bilo vidljivo zašto traži tumačenje odredaba prava Unije, posebno kada se one ne primjenjuju u nacionalnom kontekstu te je zbog tog razloga Sud proglasio zahtjev očito nedopuštenim.

2.3.3. Komentar

Kada je riječ o postupovnim odlukama Suda, one pokazuju da hrvatski sudci imaju još puno prostora za napredovanje. Prije svega, činjenični je kontekst predmeta jako važan jer o njemu ovisi vremenska primjena prava Unije. U tom smislu, ne može se s uspjehom tražiti tumačenje propisa Europske unije koji Hrvatska nije bila dužna primjenjivati u vrijeme nastanka činjenica. U predmetu *Vodoopskrba* Sud je dao jasno do znanja da neće donositi odluku u slučaju kada je usluga na kojoj se temelji tražbina pružena prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Valja, međutim, navesti da vremensku primjenu prava Unije nije jednostavno utvrditi. Naime, u svojoj bogatoj praksi Sud je razvio i iznimke od tog pravila. I upravo te iznimke dolaze posebno do izražaja u predmetu *Milivojević*, o kojemu će biti više riječi u nastavku rada.⁵⁵

Rješenje doneseno u predmetu *Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia* pokazuje jedan strukturni problem, a to je da tijelo koje vodi prvostupanjski prekršajni postupak ne pruža sva jamstva poštena suđenja predviđena Ustavom Republike Hrvatske. Iako se odluke Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture – Uprave zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte mogu pobijati na Visokome prekršajnom sudu, ostaje činjenica da prvostupanjsko tijelo ne uživa dovoljan stupanj samostalnosti, i takva je situacija dugoročno neodrživa. U vezi s tim, zasigurno će trebati izmijeniti pojedina pravila prekršajnog postupka tako da se i u takvim situacijama osigura neovisnost suđenja.

Rješenje doneseno u predmetima *Alandžak i dr. protiv EUROHERC osiguranja* iz 2017. i *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske* iz 2018. upućuje na jedan veći problem, a vezan je uz neispunjavanje minimalnih formalnih zahtjeva koje mora imati svaka odluka nacionalnog suda kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. U odnosu na potonji predmet stječe se dojam da je hrvatski drugostupanjski sud zatražio tumačenje propisa koji se uopće ne može primijeniti u konkretnom slučaju.

U svakom slučaju, valja imati na umu da, kada je riječ o nedovoljno razumljivim zahtjevima, Sud u pravilu ne traži dodatna pojašnjenja koja bi mu omogućila

⁵⁵ Vidjeti Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 14. studenoga 2018., C-630/17, *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen*, EU:C:2018:908.

njihovo razumijevanje. Posebno s tim ciljem ne zakazuje raspravu.⁵⁶ Stoga, iako je za loše sastavljen zahtjev za prethodnu odluku isključivo odgovoran sudac koji ga je sastavio, takvi zahtjevi i općenito podnesci koji se upućuju Sudu koji sadržavaju nedostatke stvaraju vrlo lošu sliku o hrvatskim sudcima i sudovima općenito.

2.4. Predmeti okončani meritornom odlukom

Hrvatski sudovi uputili su sedam zahtjeva za prethodnu odluku, od kojih su dva zahtjeva spojena u jedan predmet, koji je okončan meritornom odlukom – presudom. Od toga četiri zahtjeva upućena su u okviru građanskog postupka, dva u okviru prekršajnog postupka (koji su spojeni u jedan predmet) i jedan u okviru kaznenog postupka.

Kada je riječ o građanskim stvarima, predmeti se ovisno o pravnom području mogu grupirati na sljedeći način. U dvama predmetima raspravljalo se o usklađenosti načina obračuna cijene komunalnih usluga s pravom Europske unije⁵⁷, dok se u dvama predmetima raspravljalo o ulozi hrvatskih javnih bilježnika u ovršnom postupku i kompatibilnosti tog sustava sa sustavom međusobne suradnje u građanskim i trgovačkim stvarima.⁵⁸ Kada je riječ o zahtjevima za prethodnu odluku upućenima u okviru prekršajnog postupka, koji su tijekom postupka spojeni u jedan predmet, oni se odnose na potrošačke kredite.⁵⁹ Zahtjev za prethodnu odluku upućen u okviru kaznenog postupka odnosi se na razlog odbijanja izvršenja europskoga uhidbenog naloga.⁶⁰

O zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na način obračuna komunalnih naknada i o zahtjevu koji se odnosi na potrošačke kredite, Sud je odlučivao u vijeću od triju sudaca, dok je u slučajevima koji se odnose na ulogu hrvatskoga javnog

⁵⁶ Rosas 2014, 601.

⁵⁷ Riječ je o Direktivi 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva i Direktivi 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (Službeni list Europske unije, br. L 150/2018, str. 109).

⁵⁸ Riječ je o Uredbi (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (Službeni list Europske unije, br. L 351/2012, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289) i Uredbi (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine (Službeni list Europske unije, br. L 143/2004, str. 15, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 172).

⁵⁹ Riječ je o Direktivi 2008/48 o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ (Službeni list Europske unije, br. L 133/2008, str. 66, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 58).

⁶⁰ Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP) (Službeni list Europske unije, br. L 190/2002, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83, ispravak br. L 222/2013, str. 14).

bilježnika i o europskome uhidbenom nalogu odlučivao u vijeću od pet sudaca. Navedeno pokazuje da su postavljena pitanja relevantna s aspekta prava Europske unije i da o njima Sud još nije imao prigodu odlučivati.

Da su postavljena pitanja bila opravdana, pokazuje i činjenica da su u dvama građanskim i u jednome kaznenom predmetu nezavisni odvjetnici dali mišljenje koje Sud nije prihvatio. Iz navedenog proizlazi da su postavljena pitanja aktualna i da ne postoji ustaljena sudska praksa o tome kako ih treba riješiti.

Svaki od predmeta zanimljiv je na svoj način. Stoga će se u nastavku ukratko izložiti najvažnije predmete, i to tako da se odredi činjenični i pravni kontekst upućenih pitanja te iznesu glavni zaključci presude Suda kao i posljedice te presude.

2.4.1. Predmeti *Vodoopskrba* i *VG Čistoća*

Predmet *Vodoopskrba II*⁶¹ drugi je u nizu predmeta o kojemu je Sud odlučivao u povodu zahtjeva za prethodnu odluku Općinskog suda u Velikoj Gorici.⁶² Tuženica u glavnom postupku osporavala je cijenu koju je naplaćivala *Vodoopskrba*, isporučitelj komunalnih vodoopskrbnih usluga na području više hrvatskih gradova. Prema izloženim činjenicama cijena vodnih usluga koju plaća potrošač nije uključivala samo varijabilni dio koji se izračunava prema količini vode koju je dotični korisnik stvarno potrošio nego i fiksni dio koji odgovara troškovima priključenja nekretnine na komunalne vodne građevine vodoopskrbe i odvodnje te troškovima usko povezanima, među ostalim, s njihovim održavanjem, očitavanjem vodomjera, obradom očitanih podataka, umjeravanjem i servisiranjem vodomjera te ispitivanjem i održavanjem zdravstvene ispravnosti vode za piće.

Budući da se tužena usprotivila plaćanju fiksnog dijela koji se izračunava neovisno o stvarnoj potrošnji vode, hrvatski sud zatražio je tumačenje Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike kako bi utvrdio je li hrvatski propis o načinu određivanja cijena u skladu s tom direktivom.

Sud je podsjetio da se tom direktivom postavljaju zajednička načela i opći okvir djelovanja za zaštitu voda te da se osigurava koordinacija, integracija, a dugoročno i razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vodom u Europskoj uniji. Države članice moraju pretočiti zajednička načela i opći okvir djelovanja propisan tom direktivom tako što će prihvatiti niz pojedinačnih mjera u

⁶¹ Presuda Suda (šesto vijeće) od 7. prosinca 2016., *Vodoopskrba i odvodnja d. o. o. protiv Željke Klafurić*, C-686/15, ECLI:EU:C:2016:927.

⁶² U povodu prvog zahtjeva za prethodnu odluku Sud se oglasio očito nenadležnim. Vidjeti točku 2.1.1. ovog članka.

skladu s rokovima predviđenima njome. Također, u skladu s direktivom, države članice moraju voditi računa o načelu povrata troškova vodnih usluga, uključujući troškove zaštite okoliša i troškove korištenja resursima, posebno u skladu s načelom da onečišćivač plaća. Države članice dužne su posebice osigurati da politika određivanja cijena vode potiče korisnike da se resursima koriste učinkovito i da time doprinose ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša.

Određivanje cijene vodnih usluga prema količini stvarno potrošene vode jedno je od mogućih sredstava da se korisnike potakne na učinkovito korištenje resursima. Pri usklađivanju s obvezom povrata troškova vodnih usluga propisanom pravom Unije države članice mogu se odlučiti i za druge načine određivanja cijene vode kojima se, među ostalim, omogućuje povrat troškova koje vodoopskrbne službe snose da bi korisnicima stavile na raspolaganje vodu u zadovoljavajućoj količini i kvaliteti, neovisno o njihovoj stvarnoj potrošnji. Sve dok poštuju obvezu povrata troškova vodnih usluga, države članice imaju u okviru diskrecijske ovlasti koju im ostavlja ta direktiva mogućnost izbora između različitih načina određivanja cijena prema onome što najviše odgovara njihovoj situaciji, pri čemu im ta direktiva ne nameće nikakav precizno definiran način određivanja cijena.

Sud je ispitaio različita nacionalna zakonodavstva te utvrdio da je u državama članicama uobičajena praksa da se cijene vodnih usluga sastoje od fiksnog i varijabilnog dijela.⁶³ Na temelju tako utvrđenih činjenica presudio je da se navedenoj direktivi ne protivi hrvatski propis prema kojemu cijena vodnih usluga isporučenih potrošaču uključuje ne samo varijabilni dio koji se izračunava prema količini vode koju je dotični korisnik stvarno potrošio nego i fiksni dio koji nije vezan uz tu količinu.

U predmetu *VG Čistoća*⁶⁴, koji je također pokrenuo Općinski sud u Velikoj Gorici, raspravljalo se o načinu utvrđenja cijene skupljanja komunalnog otpada i gospodarenja njime. *VG Čistoća* komunalno je društvo za gospodarenje otpadom koje traži naplatu računa za odvoz smeća. To je društvo stavilo tuženicima na raspolaganje spremnik od 120 litara i radi naplate svojih usluga gospodarenja otpadom izrađuje mjesečni obračun na temelju odvezenog otpada s obzirom na veličinu upotrijebljenih spremnika. Dakle, to je društvo provodilo naplatu na temelju volumena ispražnjenih spremnika, a ne težine otpada koji su tuženici u glavnom postupku stvarno proizveli.

⁶³ To je utvrđenje utemeljio na komunikaciji Komisije Vijeću, Europskom parlamentu i Europskome gospodarskom i socijalnom odboru od 26. srpnja 2000. naslovljenu „Određivanje cijena i održivo gospodarenje vodom (Com (2000) 477 final) i tehničkom izvješću Europske agencije za okoliš (EEA 16/2013) naslovljenu „Assessment of cost recovery through water pricing“.

⁶⁴ Presuda Suda (šesto vijeće) od 30. ožujka 2017., *VG Čistoća d. o. o. protiv Đure Vladike i Ljubice Vladike*, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242.

Budući da su tuženici osporili takav obračun cijene, hrvatski sud zatražio je odgovor na pitanje je li hrvatski propis koji propisuje, s jedne strane, da korisnici usluge obrade otpada plaćaju cijenu koja se izračunava prema volumenu spremnika koji im je stavljen na raspolaganje, a ne prema težini stvarno odvezenog otpada, i, s druge strane, da ti korisnici plaćaju dodatnu naknadu čiji je prihod namijenjen financiranju potrebnih ulaganja u obradu skupljenog otpada u skladu s Direktivom 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva.

Odgovarajući na to pitanje, Sud je naveo da u skladu s načelom „onečišćivač plaća”, troškove gospodarenja otpadom snosi izvorni proizvođač otpada ili trenutni odnosno prethodni posjednici otpada. Ta financijska obveza tereti te posjednike zbog njihova doprinosa proizvodnji navedenog otpada. Kad je riječ o financiranju troška gospodarenja komunalnim otpadom i njegova zbrinjavanja, a s obzirom na to da je riječ o usluzi koja se zajednički pruža skupu „posjednika”, države članice dužne su osigurati da u načelu svi korisnici te usluge u svojstvu „posjednika”, u smislu članka 3. te direktive, zajednički snose ukupan trošak zbrinjavanja otpada. U trenutnom stanju prava Unije ne postoji nijedan propis koji bi državama članicama nalagao određenu metodu financiranja troška zbrinjavanja komunalnog otpada, pa se to financiranje, prema izboru dotične države članice, jednako može osigurati porezom, naknadom ili na bilo koji drugi način. U tim okolnostima primjena kriterija naplate koji se temelje na volumenu spremnika stavljena na raspolaganje korisnicima, osobito s obzirom na površinu i namjenu nekretnine u kojoj se nalaze, može omogućiti izračun troškova zbrinjavanja tog otpada i njihovu raspodjelu između različitih posjednika jer taj parametar izravno utječe na iznos navedenih troškova.⁶⁵

Imajući u vidu navedene elemente, Sud je zaključio da je hrvatski propis u skladu s Direktivom 2008/98. Međutim, Sud se osvrnuo i na činjeničnu podlogu konkretnog slučaja te uveo dodatni kriterij, koji nije izrijeком naveden u Direktivi 2008/98. Iako u konkretnom području i prema trenutnom stanju prava Unije nadležna nacionalna tijela raspoložu širokom marginom prosudbe pri utvrđivanju načina izračuna cijena, poput troškova gospodarenja otpadom i dodatne naknade, naveo je da je sud koji je uputio zahtjev ipak dužan na temelju činjeničnih i pravnih elemenata koji su mu podneseni provjeriti dovode li potraživana cijena i ta dodatna naknada do toga da se određenim „posjednicima” nameću očito neproporcionalni troškovi u odnosu na volumen ili svojstva otpada koji oni mogu proizvesti. S tom svrhom valja, među ostalim, uzeti u obzir kriterije koji su povezani s vrstom nekretnine u kojoj se korisnici nalaze, njezinom površinom i namjenom, sposobnošću „posjednika” da proizvode otpad, volumenom spremnika koji se korisnicima stavljaju na raspolaganje i učestalošću skupljanja jer ti parametri izravno utječu na iznos troškova gospodarenja otpadom i njegova zbrinjavanja.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*, točke 24. do 27.

⁶⁶ *Ibid.*, točke 30. do 32.

Predmeti *Vodoopskrba* i *VG Čistoća* vrlo su slični. U obama predmetima Sud je primijenio načelo „onečišćivač plaća“ i priznao široku diskrecijsku ovlast koju Republika Hrvatska ima u implementaciji direktiva 2000/60 i 2008/98 te je presudio da su načini obračuna komunalnih naknada, kako su uređeni hrvatskim propisima, u skladu s odredbama navedenih direktiva.

Međutim, u presudi *VG Čistoća* Sud je išao i korak dalje. Pozivajući se na svoju prijašnju praksu, Sud je naložio hrvatskom sudu primjenu načela proporcionalnosti. Iako primjena tog načela postoji i prema hrvatskom pravu⁶⁷, u praksi hrvatskih sudova ono se rijetko ili uopće ne primjenjuje, posebno kada je riječ o poštovanju obveze koja je izrijekom predviđena propisom. U konkretnom slučaju, iako je obveza jasno određena na temelju volumena spremnika koji je posjedniku nekretnine stavljen na raspolaganje, redovni sud mora provjeriti nameću li se tom posjedniku očito neproporcionalni troškovi s obzirom na njegovu sposobnost proizvodnje otpada. A ta sposobnost proizvodnje otpada zaključak je o činjenicama.

Iz tog predmeta jasno proizlazi da stroga primjena propisanih kriterija nije uvijek dobra te da ta primjena uvijek mora biti prilagođena činjenicama konkretnog slučaja. Hrvatski sud koji sudi u konkretnom slučaju mora u svakom slučaju tumačiti propis koji primjenjuje u skladu s višim pravnim načelima, među kojima je i načelo proporcionalnosti.

2.4.2. Predmeti *Zulfikarpašić* i *Pula parking*

U ožujku 2017. Sud Europske unije objavio je dvije presude koje su važne za ustrojstvo hrvatskoga ovršnog postupka. Prva je donesena u predmetu *Zulfikarpašić*⁶⁸, i to u kontekstu tumačenja Uredbe br. 805/2004 od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine, dok je druga donesena u predmetu *Pula parking*⁶⁹, u kontekstu tumačenja Uredbe br. 1215/2012 od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima.⁷⁰

Europski nalog za izvršenje za nesporne tražbine, uređen Uredbom br. 805/2004, zamišljen je kao instrument uzajamnog priznavanja sudskih odluka donesenih u građanskim i trgovačkim stvarima. Osnovna je ideja tog instrumenta da se omogući

⁶⁷ Članak 16. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

⁶⁸ Presuda Suda (drugo vijeće) od 9. ožujka 2017., *Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera*, predmet C-484/15, ECLI:EU:C:2017:199.

⁶⁹ Presuda Suda (drugo vijeće) od 9. ožujka 2017., *Pula parking d. o. o. protiv Svena Klaus Tederahna*, predmet C-551/15, ECLI:EU:C:2017:193.

⁷⁰ Za komentare navedenih presuda vidjeti *Materljan* 2017a.

slobodno kretanje odluka o nespornoj tražbini unutar Europske unije. Dakle, u slučajevima kada je vjerovnik ishodio u jednoj državi članici odluku o tražbini koju dužnik nije osporio, može se na temelju takve odluke provesti ovrha u drugoj državi članici, i pritom nije potrebno prethodno provesti posebni postupak priznavanja strane odluke (tzv. delibacijski postupak). Naravno, to je moguće pod uvjetima propisanim tom uredbom, među kojima je i uvjet da je riječ o sudskoj odluci.⁷¹

U predmetu *Zulfikarpašić* vjerovnik je pokušao na temelju pravomoćnog rješenja o ovrsi koje nije izdao sud, nego javni bilježnik, protiv kojeg nije izjavljen prigovor, ishoditi da isti bude potvrđen kao europski nalog za izvršenje, a sve kako bi proveo ovrhu na dužnikovoj imovini koja se nalazila izvan Republike Hrvatske. U tom je predmetu nezavisni odvjetnik Yves Bot donio mišljenje prema kojemu bi se hrvatskoga javnog bilježnika teoretski moglo smatrati „sudom“ u smislu Uredbe br. 805/2004, ali pod uvjetom da ispunjava određene uvjete, među kojima su da pruža jamstvo neovisnosti i nepristranosti, da odlučuje na temelju vlastite nadležnosti i da odlučuje u kontradiktornom postupku.⁷² Iako je nezavisni odvjetnik Yves Bot ostavio otvorenu mogućnost i predložio da se konačnu odluku o tome ispunjava li hrvatski javni bilježnik navedene uvjete prepusti sudu koji je uputio prethodno pitanje, Sud nije prihvatio njegovo Mišljenje, i na pitanje može li se hrvatskoga javnog bilježnika smatrati sudom u smislu Uredbe br. 805/2004 odgovorio je negativno.⁷³

Za razliku od Uredbe br. 805/2004 koja se odnosi samo na nesporne tražbine, Uredba br. 1215/2012 odnosi se općenito na sve sudske i s njima izjednačene odluke. Njome se uređuje pitanje nadležnosti suda države članice u predmetima u kojima jedna od stranaka ima boravište ili sjedište u nekoj drugoj državi članici. Također se uređuje pitanje priznavanja i izvršenja odluke donesene u drugoj državi članici. Primjena te uredbe ograničena je na građanske i trgovačke stvari, dok je njezina primjena izrijekom isključena kad je riječ o predmetima u kojima država nastupa u izvršavanju javnih ovlasti.⁷⁴

U predmetu *Pula parking* riječ nije bila o nespornoj, nego o spornoj tražbini. Središnje je pitanje koje se ondje postavilo može li se Uredba br. 1215/2012 primijeniti u konkretnom slučaju. U tom se kontekstu raspravljalo o dvjema stvarima, (1) o tome primjenjuje li se ta uredba *ratione materiae* (s obzirom na to da je dužnik prigovorio da bi odnos između stranaka bio građansko-pravni) i (2) o tome može li se pod pojmom

⁷¹ Vidjeti, *inter alia*, članke 3., 5., 6. Uredbe br. 805/2004.

⁷² Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota od 8. rujna 2016., *Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera*, predmet C-484/15, ECLI:EU:C:2016:654. Za komentar tog Mišljenja vidjeti *Materljan* 2017c.

⁷³ Vidjeti presudu Suda (drugo vijeće) od 9. ožujka 2017., *Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera*, predmet C-484/15, ECLI:EU:C:2017:199.

⁷⁴ Vidjeti članak 1. Uredbe br. 1215/2012.

„suda“ u smislu te uredbe podvesti i hrvatskoga javnog bilježnika kada postupa u ovršnom postupku.

Slično kao i nezavisni odvjetnik Yves Bot u predmetu *Zulfikarpašić* nezavisni je odvjetnik Michal Bobek u svojem Mišljenju donesenom u predmetu *Pula parking* iznio stav prema kojemu bi se u kontekstu Uredbe br. 1215/2012 odnos između stranaka trebao smatrati građansko-pravnim, a hrvatskoga bi se javnog bilježnika moglo izjednačiti s pojmom suda u smislu te uredbe. U odnosu na potonje pitanje njegovo prihvaćanje nije bilo bezuvjetno, nego podložno određenim uvjetima, među kojima je posebno istaknuo problem kontradiktornosti postupka koji se vodi pred javnim bilježnikom. I on je predložio da se odluku o tome ispunjava li hrvatski javni bilježnik tražene uvjete prepusti sudu koji je uputio to pitanje.⁷⁵ Međutim, Sud nije prihvatio ni to Mišljenje, nego je i u predmetu *Pula parking* presudio da se hrvatskoga javnog bilježnika ne može smatrati „sudom“ u smislu Uredbe br. 1215/2012.⁷⁶

Te su dvije presude imale važan učinak na hrvatski sustav ovršnog postupka. Prije svega, s obzirom na njihov sadržaj proizlazilo bi da se navedene presude ne primjenjuju na potpuno unutarnje situacije i da se problem sudjelovanja javnog bilježnika u ovršnom postupku odnosi samo na slučajeve kada se dužnik i njegova imovina nalaze izvan granice Republike Hrvatske. Upravo je na takav način Vrhovni sud Republike Hrvatske shvatio navedene presude kada je zauzeo pravno shvaćanje da javni bilježnik nije nadležan za donošenje rješenja o ovrsi ako ovršenici nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske.⁷⁷ Iz toga proizlazi da bi prvostupanjski i drugostupanjski sudovi u svakom trenutku trebali obustavljati postupke, s obzirom na to da se temelje na odluci koju je donijelo tijelo koje za to nije imalo ovlasti. Barem kada je riječ o fizičkim osobama. Međutim, posebno kada je riječ o pravnim osobama, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske ima nešto drukčiji stav, prema kojemu bi se u postupku u povodu prigovora ipak trebalo raspraviti o svim istaknutim navodima stranaka.⁷⁸

Navedena situacija dovela je do velike pravne nesigurnosti i do različita postupanja između dužnika jer vrsta postupka naplate tražbine ovisi o tome je li riječ o fizičkoj ili pravnoj osobi te ima li ona boravište odnosno sjedište na području Republike

⁷⁵ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 27. listopada 2016., *Pula parking d. o. o. protiv Svena Klaus Tederahna*, predmet C-551/15, ECLI:EU:C:2016:825. Za komentar tog Mišljenja vidjeti *Materljan 2017*.

⁷⁶ Vidjeti presudu Suda (drugo vijeće) od 9. ožujka 2017., *Pula Parking d. o. o. protiv Svena Klaus Tederahna*, predmet C-551/15, ECLI:EU:C:2017:193.

⁷⁷ Vidjeti izvod iz zapisnika sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske održana 29. ožujka 2018., broj: Su IV-148/2018, dostupno na http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/Zakljucci/VS RH_GO_2018_Su-IV-148-2018_2018-03-29zak.pdf (10. 2. 2019.).

⁷⁸ Rješenje Visokoga trgovačkog suda Republike Hrvatske Ref. 48 PŽ-494/2017-2 od 29. ožujka 2017.

Hrvatske ili u inozemstvu.⁷⁹ Ta se nesigurnost nastoji ublažiti donošenjem novoga ovršnog zakona⁸⁰, što za praktičare nema neposredan učinak.

U tom kontekstu valja navesti da je Županijski sud u Novom Zagrebu, pozivajući se na navedene dvije presude, uputio novo pitanje Sudu tražeći pojašnjenja u vezi s donošenjem rješenja o ovrsi bez izričita pristanka ovršenika.⁸¹ Imajući u vidu gornje navode, razvidno je da će o ulozi javnog bilježnika još dugo biti govora.

2.4.3. Predmet AY

Možda je najosjetljiviji hrvatski predmet koji se pojavio na Sudu predmet AY.⁸² Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta⁸³ počeo je istragu protiv osumnjičena mađarskog državljanina, koji je u postupku označen kao AY, zbog kaznenog djela davanja mita jednomu visokom hrvatskom dužnosniku. U listopadu 2013. USKOK je izdao europski uhidbeni nalog tražeći njegovu predaju. U međuvremenu, u Mađarskoj je pokrenuta istraga za sadržajno isto djelo. Međutim, u toj istrazi tražena osoba nije sudjelovala kao osumnjičenik, nego kao svjedok. Ta je istraga obustavljena u siječnju 2012. zato što je mađarski državni odvjetnik smatrao da počinjene radnje nisu kazneno djelo.

Postupajući u povodu USKOK-ova europskoga uhidbenog naloga, Sud u Budimpešti⁸⁴ odbio je 7. listopada 2013. njegovo izvršenje s obrazloženjem da je za iste radnje vođen kazneni postupak u Mađarskoj koji je pravosudno tijelo okončalo. U ožujku 2014. USKOK je podigao optužnicu protiv mađarskog državljanina. Nakon potvrđivanja optužnice izvanraspravno vijeće, Odjel za Europski uhidbeni nalog Županijskog suda u Zagrebu, izdalo je 15. prosinca 2017. drugi europski uhidbeni nalog. Budući da mađarska tijela nisu predala niti su donijela bilo kakvu odluku u povodu drugoga europskog uhidbenog naloga, Županijski sud u Zagrebu uputio je Sudu pitanja kojima u biti traži ocjenu usklađenosti odluke mađarskog suda s pravom Europske unije, i to može li država izvršenja odbiti izvršenje uhidbenog naloga pozivajući se na odluku koja se ne odnosi na traženu osobu, u kojem postupku tražena osoba nije sudjelovala u svojstvu okrivljenika, nego osumnjičenika, u kakvu su odnosu razlozi

⁷⁹ Zabrinutost o mogućem različitom postupanju između dužnika istaknuta je u članku *Materljan* 2017a.

⁸⁰ Nacrt prijedloga Ovršnog zakona, Središnji državni portal, dostupno na <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=9961> (10. 2. 2019.).

⁸¹ Zahtjev za prethodnu odluku koji je 19. listopada 2018. uputio Općinski sud u Novom Zagrebu (Hrvatska) – *Hrvatska radiotelevizija protiv TY* (Predmet C-657/18), Službeni list Europske unije, br. C 4/2019, str. 17.

⁸² Presuda Suda (peto vijeće) od 25. srpnja 2018., AY, C-268/17, ECLI:EU:C:2018:602.

⁸³ Dalje u tekstu: USKOK.

⁸⁴ *Fővárosi Törvényszék*.

za obligatorno i fakultativno odbijanje predaje te treba li država izvršenja donijeti odluku o svakome izdanom uhidbenom nalogu.

Županijski sud u Zagrebu iskoristio je činjenično stanje konkretnog predmeta, posebno činjenicu što mađarsko tijelo nije donijelo odluku u povodu drugoga europskog uhidbenog naloga te potrebu za odgovorima opravdao odlukom hoće li održati na snazi drugi uhidbeni nalog. Problem koji se u tom kontekstu pojavio dopuštenost je upućenih pitanja. Naime, nezavisni odvjetnik Maciej Szpunar u svojem je Mišljenju naveo kako smatra da zahtjev u većem dijelu nije dopušten jer odgovori na postavljena pitanja ne bi bili korisni sudu koji ih je postavio.⁸⁵ Međutim, Sud nije prihvatio njegovu argumentaciju, nego je presudio da su hrvatskom sudu potrebni odgovori na sva upućena pitanja. Naveo je da je u postupku u kojem može doći do uhićenja i zadiranja u temeljna prava tražene osobe u prvom redu pravosudno tijelo države članice koje je izdalo europski uhidbeni nalog odgovorno za ostvarenje jamstva temeljnih prava. Kako bi se zajamčila temeljna prava, važno je da postoji mogućnost da se pravosudno tijelo izdavanja europskoga uhidbenog naloga obrati Sudu Europske unije s prethodnim pitanjem.⁸⁶

Daljnji problem odnosi se na primjenu načela *ne bis in idem* iz članka 3., točke 2. Okvirne odluke kao razlog za obligatorno neizvršenje europskoga uhidbenog naloga. Sud je u vezi s tim prihvatio Mišljenje nezavisnog odvjetnika te pojasnio da se načelo *ne bis in idem* primjenjuje samo na osobe u odnosu na koje je donesena pravomoćna odluka u državi članici. Dakle, istrage *in rem*, koje se vode protiv nepoznata počinitelja, nisu obuhvaćene navedenom odredbom. Sud Europske unije jasno je naveo da se načelo *ne bis in idem* ne primjenjuje na odluku donesenu nakon provedene istrage koja se vodila protiv nepoznata počinitelja, u kojemu tražena osoba nije imala status osumnjičenika ili okrivljenika, nego je samo ispitana u svojstvu svjedoka.

Kada je riječ o fakultativnu neizvršenju europskoga uhidbenog naloga, Sud se nije složio s uskim tumačenjem članka 4., točke 3. Okvirne odluke, koji je predložio nezavisni odvjetnik. Umjesto toga Sud se pozvao na odredbu članka 1., stavka 1. Okvirne odluke u kojoj se navodi da je njezin cilj uhićenje i predaja tražene osobe te je zaključio da se europski uhidbeni nalog nužno izdaje, ne samo u odnosu na kazneno djelo nego i u odnosu na traženu osobu.

Konačno, u odnosu na posljednje upućeno pitanje, Sud je presudio da tijelo država izvršenja mora donijeti odluku o svakome izdanom uhidbenom nalogu, neovisno o tome što je gotovo istovjetna odluka donesena prije.

⁸⁵ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Macieja Szpunara od 16. svibnja 2018., AY, predmet C-268/17, ECLI:EU:C:2018:317.

⁸⁶ Presuda AY, točke 28. i 29.

Predmet AY važan je jer je u tom predmetu Sud prvi put bio suočen s pitanjem koje je postavljeno u neuobičajenoj situaciji, i to s pitanjem valjanosti odluke suda države izvršenja europskoga uhidbenog naloga. Do sada su samo sudovi izdavanja tog naloga upućivali Sudu pitanja te je presuda donesena u predmetu AY jedina presuda Suda koja se odnosi na dopuštenost zahtjeva u kontekstu europskoga uhidbenog naloga.⁸⁷

Da je riječ o pitanjima važnim za primjenu Okvirne odluke pokazuje činjenica da je Sud odlučivao u vijeću od pet sudaca. Nadalje, u predmetu je svoje mišljenje dao i nezavisni odvjetnik, s kojim se Sud nije suglasio, i to u dvama važnim aspektima; dopuštenosti zahtjeva i odnosu razloga za obligatorno i fakultativno neizvršenje uhidbenog naloga.

Odgovarajući na postavljena pitanja, Sud je isključio istragu *in rem* iz popisa postupaka na koje se može pozvati pravosudno tijelo izvršenja radi odbijanja predaje tražene osobe. Osim toga, objašnjavajući odnos između razloga za obligatorno i fakultativno odbijanje izvršenja europskoga uhidbenog naloga, Sud je gotovo izjednačio dva mehanizma, što je među pravnim teoretičarima bilo sporno, i na taj način suzio diskrecijske mogućnosti država članica pozivajući se na odluku donesenu u prethodnome nacionalnom postupku.

2.4.4. Komentar

Kada je riječ o predmetima u kojima je donesena meritorna odluka, najprije se uočava da je zahtjev za prethodnu odluku upućen u okviru prvostupanjskog postupka. Razlozi za upućivanje zahtjeva u toj fazi postupka mogu biti različiti. Budući da provedba prava Unije na nacionalnoj razini u velikoj mjeri ovisi o nacionalnim sudovima, neki autori smatraju da se upućivanjem zahtjeva Sudu u ranoj fazi postupka ističe institucionalni autoritet prvostupanjskog suda unutar domaćega pravosudnog sustava.⁸⁸ Drugi smatraju da odnos između nacionalnih sudova i Suda Europske unije poglavito ovisi o karakteristikama samih nacionalnih sudaca, koje karakteristike pak ovise o naobrazbi sudaca, postupku njihova imenovanja na sudačke dužnosti i ulozi koju imaju u društvu.⁸⁹ Iako prvostupanjski sudovi nisu obvezni upućivati pitanja Sudu Europske unije, istraživanja pokazuju da su upravo ti sudovi zaslužni za pokretanje većine postupaka za prethodnu odluku.⁹⁰ Neki autori ističu da postoji određeno rivalstvo između sudaca prvoga i drugoga stupnja.⁹¹

⁸⁷ Eurojust, *Case Law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant*, 14746/18, 2018, dostupno na <https://db.eurowcrim.org/db/en/doc/3110.pdf> (10. 2. 2019.).

⁸⁸ Weiler 1994, 510–534.

⁸⁹ Alter 2000, 503.

⁹⁰ *Ibid.*, 505.

⁹¹ Alter 2001, 49.

Sud Europske unije nije prvotno zamišljen kao najviši sud te (nadracionalne gospodarsko-političke) zajednice. Međutim, to je svojstvo stekao razvijajući pravila o izravnom učinku prava Unije⁹² i nadređenosti prava Unije nacionalnom pravu.⁹³ Na temelju tih pravila stvoren je mehanizam koji, s jedne strane, omogućuje i obvezuje nacionalne sudove da istaknu pitanja i nedoumice koje imaju u odnosu na pravo Unije i, s druge strane, omogućuje pojedincima da, pozivajući se upravo na pravo Unije, na nacionalnim sudovima ospore primjenu nacionalnog prava koja nije u skladu s tim pravom. Odluke Suda mogu imati dalekosežne posljedice u odnosu na nacionalno pravo te neki autori smatraju da je upravo mogućnost promjene ustaljenih pravnih stajališta i općenito nacionalne politike razlog zbog kojeg su niži sudovi skloniji pokretanju prethodnih postupaka. U tom se kontekstu ističe da se najviši sudovi boje da će izgubiti svoj autoritet u izravnoj konfrontaciji sa Sudom.⁹⁴

Pravi razlozi upućivanja prethodnih pitanja hrvatskih sudaca mogu samo biti predmet nagađanja. Usprkos poteškoćama koje su imali neki sudovi u formuliranju svojih zahtjeva⁹⁵, može se zaključiti da među nekim prvostupanjskim sudcima postoji određen stupanj svijesti da su upravo oni odgovorni za decentraliziranu provedbu prava Unije.⁹⁶ Međutim, imajući u vidu relativno mali broj predmeta, stječe se dojam da određen broj sudaca nije još spreman upućivati prethodna pitanja, čak i kada je to opravdano.⁹⁷

Zaključak je o tome da su hrvatski sudovi uputili Sudu relativno malen broj zahtjeva subjektivan. Naime, broj upućenih zahtjeva može ovisiti o nizu elemenata, kao što su tipologija predmeta i složenost pravnih pitanja koji se pojavljuju na nacionalnim sudovima neke države članice, jasnoća pravne norme koju treba primijeniti (koja u kontekstu sekundarnog prava Europske unije može ovisiti o kvaliteti prijevoda pravnog izvora), pravna naobrazba sudaca, način na koji se doživljava utjecaj Suda u odnosu na autonomiju nacionalnoga pravosudnog sustava i dr.⁹⁸ Ti elementi nisu ovdje uzeti u obzir. Broj zahtjeva upućenih Sudu pojedine države članice u posljednjih pet godina⁹⁹ doveden je u odnos s brojem njezina stanovništva.¹⁰⁰ Države koje bi se mogle usporediti s Hrvatskom s obzirom na broj stanovništva (koji za Hrvatsku iznosi

⁹² Presuda Suda od 5. veljače 1963., *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos protiv Administration fiscale néerlandaise*, 26-62, ECLI:EU:C:1963:1.

⁹³ Presuda Suda od 15. srpnja 1964., *Flaminio Costa protiv E. N. E. L.*, 6-64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁹⁴ *Alter* 2000, 507.

⁹⁵ Vidjeti poglavlje 2.3.3. ovog članka.

⁹⁶ *Tallberg* 2000.

⁹⁷ *Obermaier* 2008.

⁹⁸ *Alter* 2000, 501.

⁹⁹ *Cour de justice de l'union européenne. Rapport annuel 2018 Activité judiciaire, 2019.*, dostupno na https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra_2018_fr.pdf (10. 2. 2019.).

¹⁰⁰ Prema podatcima koje objavljuje Eurostat, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> (10. 2. 2019.).

4,23 milijuna) jesu Slovenija (2,06 milijuna), Irska (4,64 milijuna), Litva (2,92 milijuna) i Letonija (1,99 milijuna). Sve te države uputile su Sudu veći broj zahtjeva, i to Slovenija 17, Irska 43, Litva 38 i Letonija 35.

Upućivanje zahtjeva u najranijoj fazi postupka ima praktično značenje. Naime, ono znatno doprinosi njegovu ubrzanju s obzirom na to da se već u toj fazi pronalazi odgovor o pravilnoj primjeni prava. A upravo je praktično rješavanje predmeta glavni interes prvostupanjskih sudaca.¹⁰¹ S druge strane, neki autori smatraju da su viši sudovi kompetentniji za formuliranje složenih pravnih pitanja.¹⁰² Taj argument, međutim, valja relativizirati, posebno imajući u vidu da je upravo drugostupanjski sud uputio zahtjev za prethodnu odluku koji je bio odbačen kao nerazumljiv.¹⁰³ Imajući u vidu praktični aspekt upućivanja zahtjeva, stranke u postupku mogu nakon zaprimanja odluke Suda prilagoditi činjenične navode, a njihovu istinitost najpraktičnije je provjeriti u istome prvostupanjskom postupku.

Daljnja je okolnost koja je zajednička predmetima u kojima je donesena meritorna odluka ta da je vrijednost predmeta pojedinačnog spora vrlo mala. Predmeti *Vodopskrba*, *VG Čistoća*, *Zulfikarpašić* i *Pula parking* pokazuju da je moguće na Sudu raspraviti pravna pitanja koja bi teško došla na hrvatski Vrhovni sud.¹⁰⁴

Nadalje, presuda *VG Čistoća* pokazuje da nije uvijek presudan tekst propisa koji valja primijeniti, i da u određenim slučajevima treba primijeniti opće načelo prava (konkretno, načelo proporcionalnosti). To je novost u hrvatskoj praksi te će zasigurno biti zanimljivo vidjeti hoće li i kako hrvatski sudci prihvatiti takav pristup rješavanja predmeta.

Kao što je navedeno, u predmetima *Zulfikarpašić* i *Pula parking* pitanja su dobro postavljena. Međutim, odgovori na njih imaju znatne posljedice za hrvatsko pravosuđe. S jedne strane, oni pokazuju da hrvatski sustav ovršnog postupka u kojemu sudjeluje javni bilježnik nije dobro uklopljen u sustav pravosudne suradnje Europske unije i da će ga trebati promijeniti. S druge strane, navedeni predmeti otvaraju niz pitanja u praksi, koja otvaraju vrata novim zahtjevima za prethodnu odluku.¹⁰⁵

Kada je riječ o europskome uhidbenom nalogu, jako dobro pitanje postavljeno je u predmetu *AY*. Ono je omogućilo Sudu da pojašni pretpostavke za primjenu načela *ne bis in idem*.

¹⁰¹ Prechal; van Roermund 2009, 500.

¹⁰² Komárek 2007, 467–491.

¹⁰³ Rješenje Suda (deveto vijeće) od 6. rujna 2018., *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske*, C-90/18, ECLI:EU:C:2018:685.

¹⁰⁴ Uvjeti za reviziju uređeni su u članku 382. Zakona o parničnom postupku (Službeni list SFRJ, br. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91; NN, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14).

¹⁰⁵ Vidjeti predmet *Hrvatska radiotelevizija*.

Naposljetku, valja primijetiti da prvostupanjski upravni sudovi nisu uputili Sudu nijedan zahtjev za prethodni postupak. Imajući u vidu godišnji priljev predmeta upravnih sudova¹⁰⁶ kao i činjenicu da najveći dio prava Unije potpada pod upravno pravo¹⁰⁷, proizlazi da mehanizam suradnje sa Sudom nije još dovoljno poznat.

2.5. Predmeti u kojima još nije donesena odluka

Na Sudu su u tijeku dva prethodna postupka koja su pokrenuli hrvatski sudovi o kojima još nije donesena nikakva odluka. Riječ je o predmetima *Milivojević*¹⁰⁸, *Hrvatska radiotelevizija*¹⁰⁹ i *Jadransko osiguranje*¹¹⁰.

U vrijeme pisanja ovog članka predmet *Milivojević* u uznapredovaloj je fazi postupka. Nezavisni odvjetnik Evgenij Tanchev iznio je svoje mišljenje¹¹¹ te je određeno ročište za objavu.¹¹² Predmet koji je podigao puno medijske prašine¹¹³ odnosi se na sukladnost Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom¹¹⁴ s člancima 56. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Uredbom (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima.

Pitanje ništetnosti ugovora o kreditu sklopljenih između fizičkih i pravnih osoba s jedne strane i stranih financijskih institucija koje nisu imale odobrenje za pružanje takvih usluga u Republici Hrvatskoj s druge, izaziva burne rasprave u stručnim krugovima već duži niz godina. Imajući u vidu posljedice utvrđenja ništetnosti

¹⁰⁶ Vidjeti Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Statistički pregled za 2017. dostupno na https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Lzvje%C5%A1%C4%87a/Statisti%C4%8Dko_izvjesce_2017.PDF (10. 2. 2019.).

¹⁰⁷ *Hofmann i dr.* 2011.

¹⁰⁸ C-630/17.

¹⁰⁹ C-657/18.

¹¹⁰ C-651/18.

¹¹¹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva od 14. studenoga 2018., C-630/17, *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen*, EU:C:2018:908.

¹¹² Objava presude određena je za 14. veljače 2019. Vidjeti kalendar Suda Europske unije, dostupno na https://curia.europa.eu/jcms/jcms/J01_6581/en/ (10. 2. 2019.).

¹¹³ Vidjeti članke *Oštećenici RBA zadruga u Bruxellesu: „Dojavili smo Olafu sve o onima koji ruše Škibolin zakon“*, *Novi list*, 6. studenog 2018., dostupno na <http://www.novolist.hr/index.php/layout/set/print/Vijesti/Svijet/Ostecenici-RBA-zadruga-u-Bruellesu-Dojavili-smo-Olafu-sve-o-onima-koji-ruse-Skibolin-zakon> (10. 2. 2019.); *Lako je postati veleizdajnik: Hoće li Rab postati austrijski otok kada uz pomoć hrvatskih sudaca Austrijanci preuzmu sve nekretnine?!*, dostupno na <https://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/hoce-li-rab-postati-austrijski-otok-kada-uz-pomoc-hrvatskih-sudaca-austrijanci-preuzmu-sve-nekretnine-1182640/> (10. 2. 2019.).

¹¹⁴ Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, NN, br. 72/17.

pozivajući se na poseban propis, između ostalog, oslobađanje dužnika na plaćanje kamate, tu se mjera može klasificirati kao građansku *sui generis* sankciju. Hrvatski sudovi zauzimali su različite stavove o tome.

Kada je riječ o potrošačkim ugovorima, raspravu je naizgled okončao Vrhovni sud Republike Hrvatske u travnju 2016. kada je zauzeo stav da takvi ugovori sklopljeni prije 30. rujna 2015. nisu ništetni, s obzirom na to da takva sankcija nije bila predviđena pozitivnim propisima.¹¹⁵ Budući da je ništetnost tih ugovora bila predviđena tek Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju¹¹⁶, od dana stupanja na snagu tog zakona takvi se ugovori smatraju ništetnima.¹¹⁷ Kako bi se moglo utvrditi ništetnim i ugovore o kreditima sklopljene s financijskim institucijama koje nisu imale potrebno odobrenje, sklopljene prije 30. rujna 2015., hrvatski zakonodavac donio je Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom. Taj se zakon odnosi ne samo na fizičke nego i na pravne osobe. Time je ponovno otvorena rasprava o ništetnosti takvih ugovora o kreditu, posebno s obzirom na to da je navedenim zakonom predviđena, osim njegove retroaktivne primjene, i mogućnost odgode ovršnog postupka koja prije nije bila moguća.

Nakon iscrpne javne rasprave o opravdanosti takva zakona sada je na red došlo pitanje usklađenosti toga zakona s pravom Europske unije. Naime, nakon pristupanja Europskoj uniji Republika Hrvatska načelno ne bi mogla donositi mjere koje su isključivo usmjerene protiv stranih pravnih osoba, kada ih te mjere dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na hrvatske poduzetnike.

Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru prvostupanjskog postupka. U tom se zahtjevu postavlja nekoliko pitanja. Posebno se postavlja pitanje sukladnosti odredbe toga zakona na temelju koje su ugovori o kreditu sklopljeni između dužnika¹¹⁸ i neovlaštenih vjerovnika¹¹⁹ ništetni kao i njegova retroaktivna primjena.

¹¹⁵ Riječ je o Zakonu o potrošačkom kreditiranju (NN, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15 i 102/15), Zakonu o bankama (NN, br. 84/02, 141/06 i 117/08) i Zakonu o kreditnim institucijama (NN, br. 159/13, 19/15 i 102/15).

¹¹⁶ Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (NN, br. 102/15).

¹¹⁷ Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova održana 11. i 12. travnja 2016. u Šibeniku, broj: Su-IV-155/16. Stav Vrhovnog suda Republike Hrvatske o retroaktivnoj primjeni Zakona o potrošačkom kreditiranju nije svugdje prihvaćen. Vidjeti rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., dostupno na [https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/c12570d30061ce54c12580f9002c9d33/\\$FILE/U-I-4455-2015.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/94b579567876f9fcc1256965002d1bf4/c12570d30061ce54c12580f9002c9d33/$FILE/U-I-4455-2015.pdf) (10. 2. 2019.).

¹¹⁸ „Dužnik“ označava fizičku ili pravnu osobu kojoj je ugovorom o kreditu s međunarodnim obilježjem odobren kredit odnosno osobu koja je u korist osobe kojoj je odobren kredit sudjelovala kao sudužnik, založni dužnik, založni sudužnik ili jamac (članak 2., točka 1. Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom).

¹¹⁹ „Neovlašteni vjerovnik“ označava pravnu osobu koja je ugovorom o kreditu s međunarodnim obilježjem odobrila kredit dužniku, a na dan sklapanja ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjem

Također, postavlja se pitanje je li ugovor o kreditu koji je sklopljen sa svrhom ulaganja u apartmane radi obavljanja ugostiteljske djelatnosti pružanja usluga smještaja turistima u domaćinstvu potrošački ugovor u smislu navedene uredbe. Naposljetku, pita se postoji li nadležnost hrvatskog suda za odlučivanje o ništetnosti takva ugovora o kreditu kada su kao osiguranje tražbine iz tog ugovora dane u zalog nekretnine dužnika koje se nalaze na području Republike Hrvatske.¹²⁰

U dosadašnjoj fazi postupka nezavisni odvjetnik Evgenij Tanchev dao je negativno mišljenje o tom zakonu. On smatra da zakon nije u skladu s pravom Europske unije. Mišljenje nezavisnog odvjetnika trpi ozbiljne kritike. One se, prije svega, odnose na vremensku primjenu prava Europske unije, zatim je li u konkretnom slučaju riječ o ograničenju slobode pružanja usluga ili o ograničenju slobodnog kretanja kapitala te, naposljetku, može li se različit tretman stranih vjerovnika opravdati razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.¹²¹

Iako se u ovoj fazi još ne zna hoće li zahtjev biti dopušten i, ako hoće, kakva će biti odluka Suda, valja navesti da će ta odluka imati dalekosežne posljedice, posebno ako bude negativna. Naime, broj predmeta koji se vode na hrvatskim sudovima u kojima se traži utvrđenje ništetnosti ugovora o kreditu sklopljenih sa stranim financijskim institucijama koje nisu imale odobrenje za rad na hrvatskom području nije zanemariv. Taj je broj još i veći ako se njemu pribroje ugovori o kreditu koji nisu predmet sudskog postupka.¹²² Izravna posljedica odluke Suda da Zakon o ništetnosti nije u skladu s pravom Europske unije i da ga stoga hrvatski sudovi ne smiju primjenjivati bila bi takva da bi svi dužnici izgubili postupke koje su pokrenuli protiv stranih štedionica, što uključuje i obvezu snošenja troška koji je pritom nastao. Neizravna posljedica odnosi se na njihova legitimna očekivanja koja su tim zakonom stvorena i, posljedično, na odgovornost države za naknadu štete.

Drugi vrlo zanimljiv predmet koji je još u tijeku predmet je *Hrvatska radiotelevizija*. Riječ je o zahtjevu za prethodnu odluku koji je upućen u listopadu 2018. i o kojemu

ima upisano sjedište izvan Republike Hrvatske i nudi ili pruža usluge odobravanja kredita u Republici Hrvatskoj iako za pružanje tih usluga ne ispunjava uvjete propisane posebnim propisom, odnosno ne raspolaže propisanim odobrenjima i/ili suglasnostima nadležnih tijela Republike Hrvatske (članak 2., točka 2. Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom).

¹²⁰ O pitanju nadležnosti u sporovima o utvrđenju ništetnosti takvih ugovora Vrhovni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da je u takvim slučajevima uvijek nadležan hrvatski sud. Pritom se pozvao na Uredbu (EU) br. 1215/2012 i na Uredbu Vijeća (EZ) br. 44/2001. Vidjeti zaključke sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova održana 11. i 12. travnja 2016. u Šibeniku, broj: Su-IV-155/16.

¹²¹ Komentar Mišljenja nezavisnog odvjetnika vidjeti *Materljan* 2019.

¹²² Damir Kramarić, *Oštećenici RBA zadruge trebaju se udružiti i izgubljeno će vratiti: Strašno je kakve nepravde je HNB dopustio!*, 6. studenog 2017., dostupno na <https://dalicom.eu/ostecenicirba-zadruga-trebaju-se-udruziti-i-izgubljeno-ce-vratiti-strasno-je-kakve-nepravde-je-hnb-dopustio/> (10. 2. 2019.).

nema puno informacija. Iz sadržaja prethodnog pitanja proizlazi da Općinski sud u Novom Zagrebu traži dodatna pojašnjenja u vezi s položajem i ovlastima javnoga bilježnika kada postupa u ovršnom postupku.¹²³ Kao što je to navedeno prije, predmeti *Zulfikarpašić i Pula parking* otvorili su puno praktičnih pitanja i doveli do vrlo različite prakse hrvatskih sudova, čime je stvorena velika pravna nesigurnost kod stranaka koje žele naplatiti svoju tražbinu. Očekuje se da će nova presuda Suda doprinijeti stabilizaciji sudske prakse hrvatskih sudova i raščistiti otvorena pitanja, barem s aspekta primjene prava Europske unije.

Treći je predmet koji se vodi na Sudu predmet *Jadransko osiguranje*. Nažalost, o tom predmetu nisu dostupne nikakve informacije; nije poznato tko je uputio zahtjev za prethodnu odluku kao ni sadržaj pitanja.¹²⁴

3. POSTUPCI NA SUDU ZBOG POVREDE OBVEZE DRŽAVE ČLANICE

3.1. Općenito o postupku zbog povrede obveze

Postupak zbog povrede obveze vodi se u povodu tužbe koju može podnijeti Komisija, što je u praksi i najčešći slučaj, ili država članica.¹²⁵

Postupak koji pokreće Komisija sastoji se od dviju faza, izvansudske i sudske. Kada smatra da je država članica povrijedila svoju obvezu koja proizlazi iz prava Unije, prije pokretanja postupka na Sudu Komisija provodi tzv. prethodnu fazu postupka. U toj se fazi državi članici daje mogućnost da odgovori na pritužbe koje su joj upućene. Ako taj postupak državu članicu ne potakne na otklanjanje povrede, Komisija donosi obrazloženo mišljenje. Ako ni tada država članica ne postupi u skladu s njezinim zahtjevima, Komisija može Sudu podnijeti tužbu zbog kršenja prava Unije.¹²⁶

U povodu tužbe Sud provodi kontradiktorni postupak te donosi presudu. Kakva će biti presuda, ovisi o vrsti povrede. U pravilu, ako Sud utvrdi povredu obveze države članice, ta država dužna ju je otkloniti bez odgode. Ta presuda ne sadržava odluku o sankciji. Tek ako država članica ne bi postupila u skladu s presudom Suda, Komisija se može ponovno obratiti Sudu u istom predmetu te može tražiti da se državi članici наложи plaćanje paušalnog iznosa i/ili novčane kazne.

¹²³ Prethodno pitanje objavljeno je u Službenom listu Europske unije, br. C 4/2019, str. 17.

¹²⁴ Vidjeti rezultat pretraživanja na tražilici Suda, dostupan na [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=c-651%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2o08E%-252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=10811613](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=c-651%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2o08E%-252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=10811613) (10. 2. 2019.).

¹²⁵ Općenito o provedbi prava Unije i postupku zbog povrede obveze vidjeti *Lenaerts i dr.* 2015, 159–214.

¹²⁶ Članak 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Obveza prenošenja direktive u nacionalno zakonodavstvo ima poseban tretman. Naime, ako Komisija utvrdi da implementacija direktive nije pravilno provedena ili nije obaviještena o tome, može zatražiti od Suda da već u prvoj presudi kojom je utvrđena povreda obveze predmetnoj državi članici odredi plaćanje novčane kazne.

Kada je riječ o tužbama država članica, prije pokretanja postupka na Sudu države su dužne pokrenuti postupak pred Komisijom. U tom slučaju Komisija daje obrazloženo mišljenje o osnovanosti zahtjeva.¹²⁷ U slučaju da se država članica ipak odluči na podnošenje tužbe, postupak se vodi prema istim pravilima.

3.2. Postupci koje je pokrenula Komisija

3.2.1. Postupci okončani nagodbom

Komisija je pokrenula četiri postupka protiv Republike Hrvatske. Riječ je o postupcima u kojima prethodna izvansudska faza nije dovršena ispunjavanjem obveza.

Dva predmeta okončana su nagodbom, dok su preostala dva još u tijeku. Valja imati u vidu da detaljnih podataka o tim postupcima nema. Stoga će se u nastavku izložiti zahtjevi Komisije prema dostupnim podatcima.¹²⁸

U predmetu C-381/17 Komisija je zatražila da Sud utvrdi da je Hrvatska propustila ispuniti obveze iz članka 42., stavka 1. Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine.¹²⁹ Također je zatražila da se naloži Hrvatskoj plaćanje novčane kazne u iznosu od 9.865,40 eura dnevno, počevši od dana objave presude kojom se utvrđuje povreda obveze.¹³⁰

Članak 42. propisuje da su države članice dužne donijeti najkasnije do 21. ožujka 2016. zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom i da obavijeste Komisiju o tome. Iz objavljene komunikacije nije vidljivo koje je konkretne odredbe Hrvatska propustila donijeti ili uskladiti s navedenom direktivom.

U predmetu C-415/17 Komisija je stavila na teret Hrvatskoj da nije pravodobno provela Direktivu 2014/56/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i kon-

¹²⁷ Članak 259. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹²⁸ Navodi se temelje na komunikacijama Suda objavljenima u Službenom listu Europske unije, koje sadržavaju tužbene zahtjeve i sumarne tužbene razloge.

¹²⁹ Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, Službeni list Europske unije, broj L 60/34, str. 34.

¹³⁰ Tužba podnesena 26. lipnja 2017. – *Europska komisija protiv Republike Hrvatske* (predmet C-381/17) (2017/C 283/37), Službeni list Europske unije, br. C-283/2017, str. 27.

solidiranih financijskih izvještaja¹³¹ ili je barem nije o tome izvijestila. Predložila je da joj se naloži plaćanje novčane kazne u iznosu od 9.275,20 eura dnevno, počevši od dana objave presude kojom se utvrđuje povreda. Ni u odnosu na taj predmet nije dostupno više podataka o povredi obveze.

Navedena dva postupka okončana su rješenjima predsjednika Suda kojima se određuje njihovo brisanje iz upisnika Suda.¹³² Iz navedenih rješenja proizlazi da je Komisija povukla tužbe, s time da je Hrvatska tek nakon podnošenja tužbe poduzela potrebne korake za ispunjenje svojih obveza.

3.2.2. Postupci koji su još u tijeku

Dva postupka koja je pokrenula Komisija odnose se na gospodarenje otpadom. Oni su zavedeni pod brojevima C-250/18 i C-391/18.

Nepravilno odloženi otpad u selu Biljane Donje u blizini Benkovca privukao je znatnu medijsku pozornost.¹³³ Iz Komisijina priopćenja za tisak proizlazi da prethodni postupak pokrenut još 2015. Hrvatskoj stavlja na teret da nije otklonila tzv. „crno brdo”, odnosno industrijski otpad koji je odložen na nezakonitu odlagalištu te da njime ne gospodari na odgovarajući način, zbog čega postoji opasnost od onečišćenja zraka i podzemnih voda. Odlagalište u Biljanama Donjim upotrebljava se kao odlagalište velike količine proizvodnih ostataka iz obrade feromangana i silikomangana. S obzirom na to da hrvatska nadležna tijela taj materijal nisu klasificirala kao otpad u skladu s Okvirnom direktivom o otpadu, približno 140.000 tona toga potencijalno štetnog kamenog agregata odlaže se izravno na tlo, čime se ugrožavaju lokalno stanovništvo i okoliš. Komisija smatra da bi Hrvatska trebala uvesti mjere za zaštitu podzemnih voda i sprečavanje širenja štetnih čestica zrakom.¹³⁴

¹³¹ Direktiva 2014/56/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, Službeni list Europske unije, L 158/2014, str. 196.

¹³² Rješenje predsjednika Suda od 29. ožujka 2018., *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*, C-381/17, ECLI:EU:C:2018:260; rješenje predsjednika Suda od 26. travnja 2018., *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*, C-415/17, ECLI:EU:C:2018:319.

¹³³ Vidjeti, primjerice, novinske članke *Svi se ograđuju: Ekološka bomba nadomak turističkog bisera, Tko je odgovoran za 200.000 t otrovnog industrijskog otpada*, 1. 6. 2017., dostupno na <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ekoloska-bomba-nadomak-turistickog-bisera-tko-je-odgovoran-za-200000-t-otrovnog-industrijskog-otpada-svi-znaju-za-to-svi-su-ogorceni-ali/6163631/> (10. 2. 2019.); *Biljane Donje: Crno brdo sramote iznad Zadra niknulo je prije 6 godina i kancerogeno je*, 27. 11. 2016., dostupno na <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/foto-crno-brdo-sramote-iznad-zadra-niknulo-je-prije-6-godina-i-kancerogeno-je-europa-nam-prijeti-vlasnik-otpada-je-nestao-a-nas-ce-dotuci-rak/5310951/> (10. 2. 2019.).

¹³⁴ Europska komisija. Priopćenje za tisak. Industrijski otpad: Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog toga što nije zaštitila građane od industrijskog otpada na odlagalištu u Biljanama Donjim, 8. 3. 2018., dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1448_hr.htm (10. 2. 2019.).

Komisija smatra da je Hrvatska prekršila članak 5., stavak 1., članak 13. i članak 15., stavak 1. navedene Okvirne direktive o otpadu. Prije svega, smatra da su hrvatska tijela odloženi kameni agregat pogrešno klasificirala kao nusproizvod. Okvirna direktiva o otpadu sadržava uvjete koji moraju biti ispunjeni da bi se tvar ili predmet mogli smatrati nusproizvodom, a ne otpadom. Ti su uvjeti kumulativni. Ako jedan od njih nije ispunjen, tvar se mora smatrati otpadom. A jedan od tih kriterija povezan je s namjenom tvari ili predmeta, tj. okolnost da posjednik odbacuje tvar, ili ju namjerava odbaciti, ili ju mora odbaciti. Definiciju otpada dao je i Sud, prema kojoj se otpadu daje široko značenje. Nusproizvodom se može smatrati samo tvar čija je daljnja uporaba sigurna, a ne tek moguća.¹³⁵ U skladu s time proizvodni ostatak pohranjen na neodređeno vrijeme i čija se potencijalna buduća daljnja uporaba tek očekuje valja smatrati otpadom.

Zatim, Komisija smatra da se otpad u Biljanama Donjim nalazi na lokaciji koja nije određena ni uređena za odlaganje otpada, na zemljanoj površini, bez ikakvih mjera zaštite od širenja u vodu i zraka, nijedna od mjera koje su hrvatska tijela donijela u odnosu na otpad do danas nije izvršena. Naposljetku, smatra da Hrvatska nije poduzela potrebne mjere kako bi osigurala da svaki izvorni proizvođač ili drugi posjednik otpada otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu, ili ustanovi, ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada, ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada.

Pravilno zbrinjavanje otpada nije uvijek jednostavno osigurati. Iako su javno dostupni samo podaci koji u osnovi potvrđuju navode iz tužbe, predmet C-250/18 pokazuje da Komisija prati jesu li države članice ispunile obveze koje se tiču okoliša, što konkretno nije slučaj.

Drugi predmet odnosi se na povredu Okvirne direktive za odgovorno i sigurno gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom.¹³⁶ Komisija je istodobno podnijela tužbe Sudu protiv Austrije, Hrvatske i Italije zbog toga što nisu dostavile obavijesti o svojim konačnim nacionalnim planovima za gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom. Naime, nuklearni otpad nastaje i kao nusproizvod upotrebe nuklearne tehnologije i tehnologije zračenja u svrhe koje nisu povezane s energetikom, primjerice u znanstvenim istraživanjima i različitim primjenama u medicini. Tim tužbama Komisija nastoji osigurati uspostavu najviših sigurnosnih standarda za gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom.¹³⁷

¹³⁵ Presuda Suda od 18. prosinca 1997., *Inter-Environnement Wallonie ASBL protiv Région wallonne*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628.

¹³⁶ Direktiva Vijeća 2011/70/EURATOM od 19. srpnja 2011. o uspostavi okvira Zajednice za odgovorno i sigurno gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom, Službeni list Europske unije, br. L 199/2011, str. 48, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 136.

¹³⁷ Europska komisija. Priopćenje za tisak. Nuklearni otpad: Komisija upućuje Sudu predmet protiv Austrije, Hrvatske i Italije zbog toga što nisu dostavile obavijesti o svojim nacionalnim programima, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3448_hr.pdf (10. 2. 2019.).

Budući da se u tom slučaju traži ispunjenje „formalnih” uvjeta, odnosno dostava nacionalne strategije, a ne njezina provedba¹³⁸, očekivano je da će se i taj predmet okončati izvansudskom nagodbom.

3.3. Postupak koji je pokrenula Slovenija

Teritorijalni spor između Republike Slovenije i Hrvatske oko Savudrijske vale (Piranskog zaljeva) nastao je 1993. godine, kada je Slovenija diplomatskim putem uputila Hrvatskoj dva zahtjeva. Prvim zahtjevom Slovenija je zatražila da Hrvatska cijeli akvatorij Savudrijske vale (Piranskog zaljeva) prizna kao dio državnog područja Republike Slovenije. Drugim zahtjevom Slovenija je zatražila da se njezino teritorijalno more izvan Piranskog zaljeva dotakne otvorenog mora.¹³⁹

Republika Hrvatska odbila je oba zahtjeva smatrajući ih teritorijalnim pretenzijama usmjerenim protiv teritorijalnog integriteta hrvatskoga državnog područja. Dug niz godina države su pokušale riješiti spor diplomatskim sredstvima. Tek su 2009. sklopile Sporazum o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije.¹⁴⁰ Njime su pokazale spremnost rješavanja teritorijalnog spora mirnim putem, i to povjeravanjem odluke Arbitražnom sudu koji se tim sporazumom uspostavio.¹⁴¹

Tijekom postupka na Arbitražnom sudu, i to 2015., Hrvatska vlada donijela je odluku o pokretanju postupka za prestanak Sporazuma o arbitraži.¹⁴² Razlog je za takvu odluku taj što je Republika Slovenija povrijedila odredbe sporazuma.¹⁴³ Od tada Hrvatska navedeni sporazum ne primjenjuje te se povukla iz arbitražnog postupka. Arbitražni je sud, međutim, nastavio rad te je u lipnju 2017. donio arbitražni pravorijek koji Hrvatska ne priznaje.¹⁴⁴

¹³⁸ Tužba podnesena 13. lipnja 2018. – *Europska komisija protiv Republike Hrvatske* (predmet C-391/18), Službeni list Europske unije, br. C 268/2018, str. 31.

¹³⁹ Vlada Republike Slovenije, Memorandum o Piranskom zaljevu, 7. travnja 1993., objavljen kao prilog 1. eseju Vladimira Iblera (2012.).

¹⁴⁰ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije, NN – MU, br. 12/09.

¹⁴¹ U stručnoj javnosti Sporazum o arbitraži dočekan je vrlo kritički. *Ibler* 2011.

¹⁴² Vlada Republike Hrvatske, Odluka o pokretanju postupka za prestanak Sporazuma o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije zbog njegove povrede od 30. srpnja 2015., dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/241%20sjednica%20Vlade//214%20-%201.pdf> (15. 2. 2019.).

¹⁴³ Vlada Republike Hrvatske, Vlada pokrenula postupak izlaska iz arbitražnog sporazuma sa Slovenijom, 30. 7. 2015., dostupno na <https://vlada.gov.hr/print.aspx?id=17433&url=print> (15. 2. 2019.).

¹⁴⁴ Izjava Vlade Republike Hrvatske o odluci Arbitražnog suda od 29. lipnja 2017., dostupno na <https://vlada.gov.hr/izjava-vlade-republike-hrvatske-o-odluci-arbitraznog-suda-od-29-lipnja-2017/21948> (15. 2. 2019.). Više o arbitražnom pravorijeku vidjeti *Tomajić* 2017.

U srpnju 2018. Republika Slovenija podnijela je Sudu tužbu protiv Republike Hrvatske kojom traži da taj sud utvrdi da je Hrvatska nepriznavanjem arbitražnog pravorijeka povrijedila članak 2. i članak 4., stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji, zatim članak 5., stavak 2. Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, članak 4. i članak 17. u vezi s člankom 13. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica i članak 2., stavak 4. i članak 11., stavak 1. Direktive 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja.¹⁴⁵

Predmet je u najranijoj fazi postupka te još nema naznake kada će odluka Suda biti donesena. Neovisno o sadržaju odluke Suda, ona će zasigurno izazvati burnu reakciju u stručnim krugovima, i slovenskim i hrvatskim.

3.4. Komentar

Postupci koji se na Sudu vode zbog povrede obveze pokazuju da Hrvatska ne ispunjava sve svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije. Iako nijedna država nije pošteđena nadzora Komisije i, u konačnici, tužbe zbog povrede obveze, valja navesti da su se neke tužbe mogle izbjeći. Tu se, prije svega, misli na nepravodobnu implementaciju direktiva 2014/17 i 2014/56, koje su u Hrvatskom saboru prihvaćene bez otpora.¹⁴⁶

Posebno je problematično pitanje povrede Okvirne direktive o otpadu. Ne toliko okolnost što je Komisija uputila predmet Sudu i što postoji mogućnost izricanja visoke novčane kazne, nego činjenica da stanovnici sela Biljane Donje i okolnih mjesta žive u zagađenu okolišu, što je često nemoguće vratiti u prvobitno stanje. Kameni agregat koji se spominje u tužbi štetan je za ljudsko zdravlje, njega raznosi vjetar i pritom zagađuje okolno područje. Ako je odložen izravno na tlo bez ikakvih mjera zaštite, moguće je onečišćenje vode i zraka.¹⁴⁷

Iz medijskih natpisa proizlazi da je problem vezan uz odlaganje kamenog agregata prisutan dug niz godina i da su nadležna hrvatska tijela ipak poduzela neke radnje.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Tužba podnesena 13. srpnja 2018. – *Republika Slovenija protiv Republike Hrvatske* (predmet C-457/18) (2018/C 399/27), Službeni list Europske unije, br. C 399/2018, str. 19.

¹⁴⁶ Vidjeti Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju, NN, br. 101/17 i Zakon o reviziji, NN, br. 127/17.

¹⁴⁷ U priopćenju Komisije navodi se da se „crno brdo“ nalazi na prostoru udaljenu manje od 50 metara od kuća. *European Commission, March infringements package: key decisions*, 8. 3. 2018., dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1444_en.htm (10. 2. 2019.).

¹⁴⁸ Šprljan, E., *Ilegalni poslovi: Crnicu iz Šibenika preselili u Biljane Donje*, 20. 3. 2011., dostupno na <https://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/zadar/clanak/id/127630/illegalni-poslovi-crnicu-iz-sibenika-preselili-u-biljane-donje> (15. 2. 2019.). Matušin, E., *Slučaj bala u Brezju pod monitoringom Europske komisije*, etjednik, br. 121 od 19. siječnja 2015., str. 14–16, dostupno na https://issuu.com/etjednik/docs/etjednik_br10 (15. 2. 2019.). U istom je broju objavljen dokument Europske komisije, br. 6108/14/ENVI

Međutim, obveza je države kao cjeline da osigura gospodarenje otpadom na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu, a posebno se ne ugrožavaju voda, zrak, tlo, biljke ili životinje.¹⁴⁹ Iako je u vezi s odlaganjem kamenog agregata u Biljanama Donjim pokrenuto više postupaka, upravnih, kaznenih i građanskih, u kojima se stranke mogu koristiti svim pravnim sredstvima koje imaju na raspolaganju, Hrvatska se ne može s uspjehom pozvati na to da ostvarenje prava stranaka odugovlače zakonito zbrinjavanje predmetnog materijala. Naime, u takvim okolnostima učinkovitu primjenu Okvirne direktive o otpadu valja osigurati privremenim mjerama.¹⁵⁰

Teško je vjerovati da će Hrvatska uspjeti dokazati postojanje okolnosti koje bi ju oslobodilo od odgovornosti, posebno okolnost da će sporni materijal biti korišten u nekome budućem proizvodnom ciklusu (čime bi dokazala da se nije riječ o otpadu, nego o nusproizvodu), da su hrvatska nadležna tijela poduzela sve potrebne mjere zaštite od širenja štetne tvari u vodu i zrak te da se spornim materijalom gospodari na pravilan način, tj. na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu. Poglavitno stoga što je od prvih prijava proteklo previše vremena.

4. POSTUPCI NA OPĆEM SUDU

4.1. Općenito o postupku na Općem sudu

Opći sud ima prvostupanjsku nadležnost u postupcima koje pokreću pojedinci ili u postupcima koje država članica pokreće protiv Komisije. Kada je riječ o tužbama pojedinaca, riječ je o postupcima za poništenje akata institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije ili o postupcima zbog propuštanja djelovanja koje pojedinci ili pravne osobe pokreću protiv institucija (članci 263. i 265. Ugovora o funkcioniranju Europske unije), postupcima za naknadu štete koju su nanijeli institucije, tijela, uredi ili agencije Unije ili njihovo osoblje (članak 268.), sporovima o ugovorima koje je sklopila Unija ili su sklopljeni u njezino ime u kojima se nadležnost izričito dodjeljuje Općem sudu (članak 272.), postupcima koji se odnose na intelektualno vlasništvo i koji se pokreću protiv Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo odnosno protiv Ureda Zajednice za biljne sorte, sporovima između Unije i njezinih službenika, uključujući sporove između svih institucija i svih tijela, ureda ili agencija s jedne strane i njihovih službenika s druge strane te o postupcima protiv odluka Europske agencije za kemikalije.¹⁵¹

od 15. listopada 2014. u kojemu se obavještava podnositelj prijave da nadležna hrvatska tijela poduzimaju potrebne radnje i da Komisija prati taj slučaj.

¹⁴⁹ Članak 15. Okvirne direktive o otpadu.

¹⁵⁰ Presuda Suda (treće vijeće) od 16. srpnja 2015., *Europska komisija protiv Republike Slovenije*, C-140/14, ECLI:EU:C:2015:501.

¹⁵¹ Postupak na Općem sudu uređen je poslovníkom. Poslovník Općeg suda, Službeni list Europske unije, br. L 105/2015, str. 1. Više o samom postupku vidjeti *Lotarski* 2014, 47–67 i 147–174.

Prvo pitanje koje se postavlja pitanje je tko može pokrenuti postupak za poništenje akta Unije. U odnosu na aktivnu legitimaciju valja razlikovati privilegirane od nepriviligiranih tužitelja.¹⁵²

Privilegirani su tužitelji države članice, Komisija, Parlament i Vijeće. Oni mogu pokretati postupke za poništenje a da pritom nisu dužni dokazati postojanje pravnog interesa.¹⁵³

Neprivilegirani su tužitelji fizičke i pravne osobe. Oni mogu zahtijevati poništenje onog akta koji im je upućen ili koji se izravno i osobno na njih odnosi te protiv regulatornog akta koji se izravno na njih odnosi, a ne podrazumijeva provedbene mjere.¹⁵⁴

Prva vrsta postupka, u kojem pojedinci traže poništenje akta institucije Europske unije koji je njima upućen, redovni je upravni spor koji je poznat u svim državama članicama. Pokretanju postupka na Općem sudu prethodi upravni postupak pred institucijom Europske unije u kojemu je donesen akt čije se poništenje traži u upravnom sporu.

¹⁵² Općenito o dopuštenosti tužbe vidjeti *Mariatte; Ritleng* 2011, 45–191.

¹⁵³ U odnosu na državu članicu valja navesti da samo izvršna tijela mogu postupati u smislu članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Neko drugo unutardržavno tijelo ne može podnositi tužbe u ime države, bez obzira na to kakav je njegov položaj i ustrojstvo. Vidjeti rješenje Suda (sedmo vijeće) od 26. studenog 2009., *Região autónoma dos Açores protiv Vijeća Europske unije*, C-444/08, ECLI:EU:C:2009:733. Ti subjekti mogu podnijeti tužbu na temelju članka 263., stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ako udovoljavaju uvjetima koji se odnose na fizičke i pravne osobe. Iznimka su za to zakonodavni akti Unije. Naime, članak 8. Protokola 8. dopušta da tužbe podnose nacionalni parlamenti ili njihovi odbori. Budući da parlamenti nemaju pravnu osobnost, tužbe mogu u njihovo ime podnijeti izvršna tijela.

Valja navesti i to da nema zapreke da država članica podnese tužbu za poništenje u korist neke fizičke ili pravne osobe. Prema praksi Suda nije protivno pravu Unije da nacionalni propis predvidi obvezu države članice da pokrene takav postupak ili njezinu odgovornost u slučaju da ne postupi u tom smislu. Vidjeti presuda Suda (treće vijeće) od 20. listopada 2005., *Staat der Nederlanden (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) protiv Ten Kate Holding Musselkanaal BV i dr.*, C-511/03, ECLI:EU:C:2005:625.

Revizorski sud i Odbor regija su tzv. poluprivilegirani tužitelji jer oni mogu pokrenuti postupak samo protiv akata koji utječu ili ograničavaju njihove ovlasti. Međutim, ta tijela nisu nikada iskoristila tu mogućnost.

¹⁵⁴ U tu kategoriju tužitelja uključena su sva tijela Unije koja nisu izričito navedena kao privilegirani tužitelji. Jedini je uvjet da je riječ o pravnim osobama. Ocjenu o tome ima li tužitelj pravnu osobnost relevantno je nacionalno pravo, ili, ako je riječ o državama, međunarodno pravo, ili, ako je riječ o tijelu Unije, pravo Unije. Tužbu mogu podnijeti i različita udruženja koja tužbu podnose u korist svojih članova. U tom slučaju, potrebno je da članovi tog udruženja, ili barem neki od njih, udovoljavaju uvjetima za podnošenje tužbe. Smatra se da udruženje nadomješta svoje članove. Nadalje, potrebno je da udruženje može dokazati vlastiti interes za pokretanje takva postupka. Konačno, potrebno je da mu pravna odredba dopušta poduzimanje postupovnih radnja. Vidjeti presudu Prvostupanijskog suda (treće prošireno vijeće) od 29. rujna 2000., *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CE TM) protiv Komisije Europskih zajednica*, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223; presudu Suda (peto vijeće) od 24. ožujka 1993., *Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques i dr. protiv Komisije Europskih zajednica*, C-313/90, ECLI:EU:C:1993:111; rješenje Prvostupanijskog suda (četvrto vijeće) od 28. lipnja 2005., *Confederazione nazionale dei consorzi volontari per la tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche*, T-170/04, ECLI:EU:T:2005:257.

Valja navesti da fizičke i pravne osobe mogu također pokrenuti postupak protiv akta koji im nije izravno upućen, odnosno akta čiji oni nisu adresati. Riječ je o svojevrsnoj *actio popularis*, čija je dopuštenost ograničena strogim uvjetima. U članku 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisana su dva uvjeta za to. Potrebno je da se akt 1) izravno i 2) osobno odnosi na tu osobu. Iznimka je od tog pravila slučaj ako je riječ o regulatornom aktu koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Sud je u svojoj praksi utvrdio još jedan treći uvjet, koji nije propisan u Ugovoru, a to je postojanje pravnog interesa za podnošenje tužbe. Takav interes postoji ako poništenje akta može proizvesti, samo po sebi, pravne učinke (posljedice) za tužitelja¹⁵⁵ ili, prema novijoj formulaciji, ako rezultat postupka može biti od koristi za stranu koja ga je pokrenula.¹⁵⁶

Prema praksi Suda smatra se da je ispunjen uvjet da se akt izravno odnosi na tužitelja kada se ispune dva poduvjeta, i to da pobijana mjera proizvodi izravne učinke u odnosu na pravni položaj tužitelja i da adresati te odluke koji su je dužni ispuniti nemaju nikakvu diskrecijsku ovlast, odnosno da postupanje adresata ima automatski karakter i proizlazi isključivo iz akta Unije a da pritom ne dolazi do primjene nekih drugih posrednih pravila.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Presuda Prvostupanijskog suda (drugo prošireno vijeće) od 20. lipnja 2001., *Euroalligees protiv Komisije Europskih zajednica*, T-188/99, ECLI:EU:T:2001:166.

¹⁵⁶ Presuda Suda (treće vijeće) od 12. siječnja 2006., *Savezna Republika Njemačka protiv Komisije Europskih zajednica*, C-183/03, ECLI:EU:C:2006:15.

¹⁵⁷ Vidjeti presudu Suda (peto vijeće) od 22. ožujka 2007., *Regione Siciliana protiv Komisije Europskih zajednica*, C-15/06 P, ECLI:EU:C:2007:183. Kao primjere kada je Sud utvrdio da su ti uvjeti ispunjeni mogu se navesti predmeti u kojima se raspravljalo o zakonitosti odluke Komisije koja je bila upućena državi članici o tome da nacionalna mjera o uvjetima televizijskog prijenosa većih sportskih događaja nije u skladu s pravom Unije (presuda Općeg suda (sedmo vijeće) od 17. veljače 2011., *Fédération internationale de football association (FIFA) protiv Europske komisije*, T-385/07, ECLI:EU:T:2011:42); o odluci Komisije upućena nacionalnom upravnom tijelu kojom je poništen natječaj u kojemu je poduzetniku dodijeljen ugovor s osnova strukturnih fondova (presuda Suda (drugo vijeće) od 4. lipnja 1992., *Infotec – Projectos e Consultadoria Ld^a* protiv Komisije Europskih zajednica, C-157/90, ECLI:EU:C:1992:243); o odluci kojom se uskraćuju neizvršene uplate s osnove europskoga financijskog natječaja i nalaže povrat primljenih iznosa (presuda Općeg suda (osmo vijeće) od 3. ožujka 2011., *Caixa Geral de Depósitos, SA protiv Europske komisije*, T-401/07, ECLI:EU:T:2011:72); o odluci koja je upućena društvu kćeri o zabrani izdavanja odobrenja za stavljanje u promet lijekova izravno utječe na društvo majku (presuda Prvostupanijskog suda (drugo vijeće) od 22. travnja 1999., *Monsanto Company protiv Komisije Europskih zajednica*, T-112/97, ECLI:EU:T:1999:83); o odluci koja ima za posljedicu zabranu komercijalizacije proizvoda koji sadržavaju određenu tvar kada su u doticaju s prehrambenim proizvodima široke potrošnje, pod uvjetom da ne daju državama članicama nikakvu diskrecijsku ovlast pri njezinoj primjeni, neposredno se odnosi na poduzetnike koji su do tada kupovali tu tvar za proizvodnju tih proizvoda (presuda Općeg suda (četvrto prošireno vijeće) 25. listopada 2011., *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd protiv Europske komisije*, T-262/10, ECLI:EU:T:2011:623); te o nalogu koji je Komisija uputila državi članici da joj dostavi podatke o potpori koja je dodijeljena u korist poduzetnika, tužitelj je bio korisnik te potpore (presuda Suda (treće vijeće) od 13. listopada 2011., *Deutsche Post AG i Savezna Republika Njemačka protiv Europske komisije*, C-463/10, ECLI:EU:C:2011:656).

Akt, čija fizička ili pravna osoba nisu adresati, mora se osobno (pojedinačno) na njih odnositi. Da bi bio ispunjen taj uvjet, potrebno je da akt utječe na tužitelja zbog nekih njegovih karakteristika koje su posebne ili je činjenično stanje takvo da ga posebno karakterizira u odnosu druge fizičke ili pravne osobe. Drugim riječima, potrebno je da postoje takve okolnosti koje tužitelja pojedinačno određuju, i to analogno kao da je riječ o adresatu odluke.¹⁵⁸

Ugovorom u Lisabonu uvedena je iznimka od tog pravila. Riječ je o tužbama protiv regulatornih akata za koje nije predviđeno donošenje provedbene mjere. U tom slučaju, da bi tužba bila dopuštena, nije potrebno da se akt osobno (pojedinačno) odnosi na tužitelja. Ugovorom nije definirano što znači regulatorni akt te je Sud dao definiciju tog akta uspoređujući ga sa zakonodavnim. Zakonodavni je akt onaj koji je donesen u zakonodavnom postupku, dok je regulatorni akt onaj koji je donesen izvan takva postupka.¹⁵⁹

4.2. Pregled postupaka pokrenutih u povodu tužba „hrvatskih“ tužitelja

Kada je riječ o hrvatskim predmetima na Općem sudu, valja navesti da njih ima četrnaest. Republika Hrvatska nije pokrenula nijedan postupak protiv Europske komisije ili neke druge institucije Europske unije. Sve postupke pokrenuli su pojedinci, odnosno fizičke i pravne osobe kao nepriviligirani tužitelji.

Predmeti se mogu grupirati ovisno o tome jesu li pokrenuti tužbom ili na neki drugi način. Predmeta pokrenutih tužbom ima devet, dok se pet predmeta odnosi na zahtjeve za pružanje besplatne pravne pomoći.

Od navedenih devet tužba u sedam je tužena strana Europska komisija. Tužitelji su u tim postupcima adresati odluka koje su osporavale. Stoga se u tim postupcima nije raspravljalo o postupovnim pitanjima vezano za aktivnu legitimaciju i pravni interes

¹⁵⁸ Vidjeti presudu Suda od 15. srpnja 1963., *Plaumann & Co. protiv Komisije Europske ekonomske zajednice*, 25-62, ECLI:EU:C:1963:17. Taj se Plaumanov test primjenjuje izrazito strogo, što praktički vrlo ograničava fizičkim i pravnim osobama pristup sudu. Iako je bilo prijedloga da se promijeni dosadašnja praksa (vidjeti Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota od 23. listopada 2008., *Markku Sahlstedt i dr. protiv Komisije Europskih zajednica*, C-362/06 P, ECLI:EU:C:2009:243), Sud nije omekšao svoj stav. O praksi suda i o primjeni testa Plauman odlučivao je i Europski sud za ljudska prava. Vidjeti predmet *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-VI.

¹⁵⁹ Vidjeti rješenje Općeg suda (sedmo prošireno vijeće) od 6. rujna 2011., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr. protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419. Primjer je za regulatorni akt odluka Komisije o neuvrštavanju triklosana na popis aditiva koji se mogu upotrebljavati u proizvodnji plastičnih materijala i predmeta koji dolaze u dodir s hranom (presuda Općeg suda (četvrto prošireno vijeće) 25. listopada 2011., *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd protiv Europske komisije*, T-262/10, ECLI:EU:T:2011:623). Dakle, omekšan pristup sudu ograničen je samo na tako definirane regulatorne akte.

tužitelja. Iznimka je samo predmet *Trajektna luka Split protiv Komisije*¹⁶⁰, u kojemu se Opći sud između ostalog osvrnuo na promašenu aktivnu legitimaciju, o čemu će biti više riječi dalje u tekstu.

U predmetima se tražilo utvrđenje nezakonitosti akata Komisije, njihovo poništenje i naknada štete.¹⁶¹

U dvama predmetima tužba je bila usmjerena protiv Republike Hrvatske.

U šest predmeta Opći je sud odlučio meritornom odlukom. Postupovnom odlukom odlučio je u trim predmetima.

Predmeti u kojima se traži pružanje besplatne pravne pomoći okončani su rješanjem predsjednika Općeg suda. Ti su predmeti analizirani odvojeno.

4.3. Predmeti okončani postupovnom odlukom

4.3.1. Očito nedopuštena tužba

Trgovačko društvo *Trajektna luka Split* podnijelo je protiv Europske komisije tri tužbe tražeći poništenje triju različitih odluka. Prva od tih tužba proglašena je nedopuštеноm.

U tome prvom predmetu *Trajektna luka Split protiv Komisije* tražilo se poništenje odluke Komisije o zaključenju tužiteljeve pritužbe u vezi s navodnom povredom članka 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije od Republike Hrvatske. Riječ je o pritužbi koju je tužitelj podnio Komisiji i kojom traži da pokrene postupak protiv Hrvatske radi utvrđivanja povrede obveze na temelju članka 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Komisija je odbila pokretanje tog postupka te je tužitelj zatražio od Općeg suda da poništi tu odluku. U presudi se ne iznosi sadržaj pritužbe ni zašto tužitelj zahtijeva od Europske komisije da pokrene postupak protiv Republike Hrvatske. Iz presude proizlazi da tužba nije dostavljena Komisiji ni na očitovanje.

Ta je tužba odbačena zbog pomanjkanja aktivne legitimacije tužitelja. Naime, pojedincima nije dopušteno pobijati Komisijino odbijanje da pokrene postupak radi utvrđivanja povrede obveze protiv države članice. Opći sud podsjetio je da članak 263., četvrti stavak Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisuje da svaka fizička ili pravna osoba, pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku tog članka, može podnijeti tužbu za poništenje protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a

¹⁶⁰ Rješenje Općeg suda (sedmo vijeće) od 19. srpnja 2016., *Trajektna luka Split d. d. protiv Europske komisije*, T-169/16, ECLI:EU:T:2016:441.

¹⁶¹ O utvrđenju nezakonitosti akata institucija Europske unije vidjeti *Mariatte*; *Ritleng* 2011, 301–364. O izvanugovornoj odgovornosti Europske unije vidjeti *Mariatte*; *Munoz* 2011, 213–264.

ne podrazumijeva provedbene mjere. Međutim, u okviru postupka utvrđivanja povrede obveze, uređena člankom 258., Komisija može donijeti samo akte upućene državama članicama. Osim toga, iz sustava predviđena člankom 258. proizlazi da ni obrazloženo mišljenje, koje je samo prethodna faza postupka prije eventualnog podnošenja tužbe Sudu radi utvrđivanja povrede obveze, ni podnošenje takve tužbe Sudu ne mogu biti akti koji se izravno odnose na fizičke ili pravne osobe. Zbog tog je razloga predmetna tužba proglašena očito nedopuštenom.¹⁶²

Valja navesti da odluka donesena u tom predmetu nije nikakvo iznenađenje. Ona potvrđuje ustaljenu praksu Općeg suda prema kojoj Komisija ima vrlo široku diskrecijsku ovlast kada odlučuje hoće li pokrenuti postupak protiv države članice zbog povrede obveze. Ta se odluka ni u kojem slučaju ne može pobijati. Preostala dva postupka koja je pokrenulo društvo *Trajektna luka Split*, s obzirom na to da su okončani meritornim odlukama Općeg suda, analizirani su dalje u tekstu.

Predmet *Milković protiv Komisije*¹⁶³ zapravo pripada skupini predmeta u kojima se raspravljalo o uvođenju javnoovršiteljske službe u Republici Hrvatskoj i šteti koju su pretrpjele osobe koje su imenovane javnim ovršiteljima. Tužba je odbačena jer nije udovoljavala minimalnim formalnim zahtjevima. Naime, u tom je predmetu tužiteljica tražila da se utvrdi odgovornost Komisije u pretpristupnoj fazi pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, o čemu će biti više riječi u nastavku. Ovdje valja istaknuti da je tužiteljica zatražila donošenje međupresude glede osnovanosti tužbenog zahtjeva te, nakon njezine pravomoćnosti, odluke o visini štete koja se sastoji od imovinske štete i izmakle dobiti.

Opći je sud u svojem rješenju naveo da tužba, među ostalim, mora sadržavati predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga. Ti elementi moraju biti dovoljno jasni i precizni da tuženiku omoguće pripremu obrane, a Općem sudu donošenje odluke o tužbi, ako je potrebno i bez drugih informacija. Kako bi se zajamčila pravna sigurnost i dobro sudovanje, nužno je, da bi tužba bila dopuštena, da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se tužba temelji proizlaze, makar i sažeto, ali na smislen i razumljiv način iz samog njezina teksta. Konkretno, da bi udovoljila tim zahtjevima, tužba za naknadu štete koju je navodno prouzročila Unijina institucija mora sadržavati elemente koji omogućuju da se, među ostalim, utvrdi šteta za koju tužitelj tvrdi da ju je pretrpio te narav i opseg te štete. To što Opći sud može međupresudom odlučiti o načelnom postojanju odgovornosti Unije, ostavljajući da se točan iznos naknade štete odredi kasnijom odlukom, ne može tužitelja ni na koji način osloboditi obveze poštovanja navedenih minimalnih formalnih zahtjeva.¹⁶⁴

¹⁶² *Ibid.*, točke 5. do 11.

¹⁶³ Rješenje Općeg suda (drugo vijeće) od 16. travnja 2015., *Ana Milković protiv Europske komisije*, T-746/14, ECLI:EU:T:2015:219.

¹⁶⁴ *Ibid.*, točke 8. do 10.

Navedeni predmet pokazuje različit pristup sastavljanju tužbe. Kada je riječ o tužbama koje se dostavljaju Općem sudu, one moraju biti vrlo detaljne i određene. To pretpostavlja vrlo dobru pripremu predmeta, što, između ostalog, uključuje i veće troškove. Kao prvo, valja navesti da Opći sud nije vratio tužbu tužiteljici na ispravak, što je hrvatski sud dužan učiniti kada primjenjuje hrvatsko pravo.¹⁶⁵ Kao drugo, visinu štete, a posebno izgublenu dobit, moguće je utvrditi samo na temelju ekonomske i financijske ekspertize, koja u složenim predmetima nije nimalo jeftina. Iako je moguće donošenje međupresude, odluka o tome isključivo je na Općem sudu i tužitelja ne oslobađa obveze da precizno odredi u čemu se njegov zahtjev sastoji.

4.2.2. Očito nenadležan Opći sud

U predmetima *Župan protiv Hrvatske*¹⁶⁶ i *Ivanović Jurišić Prkić protiv Hrvatske*¹⁶⁷ tužitelji su zatražili od Općeg suda da utvrdi da je Republika Hrvatska prekršila članke 20. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u prvom), odnosno da je prekršila nacionalno zakonodavstvo kojim se uređuje dječji doplatak (u drugom) te da joj namoži plaćanje naknade štete.

Opći sud odbacio je navedene tužbe a da ih prije nije dostavio tuženoj Republici Hrvatskoj na očitovanje s obzirom na to da je njegova nadležnost u cijelosti promašena.

Opći je sud podsjetio da je nadležnost Općeg suda u području izvanugovorne odgovornosti predviđena člankom 268. i člankom 340., stavcima 2. i 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kao i člankom 188., stavkom 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.¹⁶⁸ U skladu s tim odredbama Opći je sud nadležan samo za tužbe za naknadu štete koju su prouzročile institucije, tijela, uredi i agencije Unije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti.

U konkretnim slučajevima, prema navodima samih tužitelja, počinitelj je radnja kojima je tužiteljima navodno prouzročena šteta Republika Hrvatska, a ne institucija, tijelo, ured ili agencija Unije.¹⁶⁹ Valja navesti da su u obama predmetima tužitelje zastupali odvjetnici.

¹⁶⁵ Vidjeti članak 109. Zakona o parničnom postupku.

¹⁶⁶ Rješenje Općeg suda (treće vijeće) od 21. rujna 2017., *Mile Župan protiv Republike Hrvatske*, T-353/17, ECLI:EU:T:2017:657.

¹⁶⁷ Rješenje Općeg suda (šesto vijeće) od 13. srpnja 2018., *Ivanović Jurišić Prkić protiv Republike Hrvatske*, T-327/18, ECLI:EU:T:2018:491.

¹⁶⁸ Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, Službeni list Europske unije, br. C 203, 7. 6. 2016., str. 3.

¹⁶⁹ Rješenje *Mile Župan protiv Republike Hrvatske*, točke 7. i 8.

4.2.3. Ostali predmeti

Pod ostalim predmetima misli se uglavnom na zahtjeve za besplatnu pravnu pomoć. Odluku o tome donosi predsjednik Općeg suda u obliku neobrazloženog rješenja.

U vezi s time analizirano je pet predmeta. U dvama predmetima zahtjevi su odbijeni¹⁷⁰, dok u preostalim trima predmetima odluka nije dostupna preko tražilice Suda.¹⁷¹ Ovdje treba istaknuti da je kao tužena strana navedena Republika Hrvatska, ministarstvo, Ustavni sud Republike Hrvatske, pa čak i Češka Republika. Kao što je navedeno u tekstu, Opći je sud očito nenadležan za odlučivanje o takvim tužbama.

4.2.4. Komentar

Kada je riječ o postupovnim odlukama, pitanje aktivne legitimacije vrlo je problematično usprkos tomu što postoji bogata sudska praksa Općeg suda. Naime, ako tužitelj nije adresat akta institucije EU-a koji se pobija na Općem sudu, vrlo je teško predvidjeti odluku Općeg suda o tome odnosi li se pobijani akt izravno i osobno na tužitelja te ima li interesa pobijati taj akt. Opći sud vrlo strogo primjenjuje pravila o aktivnoj legitimaciji tužitelja tako da je uspjeh u takvim vrstama postupka vrlo ograničen. Iako su Ugovorom iz Lisabona kriteriji donekle ublaženi, to se odnosi samo na regulatorne akte, tako da je mogućnost pobijanja akata institucija EU-a i dalje vrlo ograničena.

Pravilo koje je primijenio Opći sud u predmetu *Trajektna luka Split protiv Komisije* ne odnosi se u cijelosti na aktivnu legitimaciju. Iako se u obrazloženju rješenja Opći sud poziva na to da se akt izravno i osobno ne odnosi na tužitelja, to je rješenje zapravo odraz pravila koje je dobro utvrđeno u sudskoj praksi da je odluka o pokretanju postupka zbog povrede obveze protiv države članice u cijelosti u diskreciji Europske komisije i takva se odluka ni u kojem slučaju ne može pobijati.

Vrlo je važno i pitanje sastava tužbe. Predmet *Milković protiv Komisije* pokazuje da je zapravo postupak na Općem sudu znatno stroži s obzirom na to da ne ostavlja mjesta pogreškama.

Možda je najproblematičniji predmet *Župan protiv Hrvatske* u kojem je tužitelj potpuno promašio nadležnost Općeg suda. Iako se u tužbi ističe da je Republika Hrvatska povrijedila tužiteljeva temeljna prava, zaštita koju pružaju sudovi Europske unije nije istovjetna zaštiti koju pruža Europski sud za ljudska prava. Kada je riječ

¹⁷⁰ Rješenje predsjednika Općeg suda od 24. listopada 2013., *GI protiv Republike Hrvatske*, T-452/13 AJ, ECLI:EU:T:2013:579; rješenje predsjednika Općeg suda od 3. rujna 2014a, *HG protiv Europske unije i Češke Republike*, T-497/14 AJ, ECLI:EU:T:2014:751.

¹⁷¹ Riječ je o predmetima T-490/17 AJ, T-327/18 AJ, T-497/14 AJ.

o povredi prava Unije od države članice, postupak naknade štete ne pokreće se na sudovima Europske unije, nego na nacionalnom sudu. U konkretnom slučaju tužitelj je svoje pravo trebao ostvariti na hrvatskom sudu i u tom postupku isticati povredu prava Europske unije.

U tom predmetu zabrinjava činjenica da je tužitelja zastupalo dvoje odvjetnika, što upućuje na zaključak da ima još puno prostora za upoznavanje s pravom Unije i pravnim putovima zaštite pojedinaca koje to pravo pruža.

4.3. Predmeti okončani meritornom odlukom

Predmeti koji su okončani meritornom odlukom Općeg suda grupirani su s obzirom na predmet spora i pravna pitanja o kojima se u tim postupcima raspravljalo. Prvu skupinu čine predmeti u kojima se raspravljalo o uvođenju javnoovršiteljske službe u Republici Hrvatskoj i šteti koju su pretrpjele osobe koje su imenovane javnim ovršiteljima. Drugu skupinu predmeta čine oni koje je pokrenulo trgovačko društvo *Trajektna luka Split*, u kojima se raspravlja o pitanjima državne potpore i tržišnog natjecanja. Naposljetku, izlaže se predmet u kojemu se raspravlja o mehanizmu izdavanja odobrenja za stavljanje u promet lijeka na razini Europske unije.

Valja navesti da je jezik postupka bio hrvatski samo u prvoj skupini predmeta, koji se odnose na uvođenje javnoovršiteljske službe. O postojanju državne potpore i zlorporabi vladajućeg položaja te o uvjetima izdavanja odobrenja za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu raspravljalo se na engleskom odnosno na njemačkom jeziku. Zapravo, te presude nisu ni prevedene u cijelosti na hrvatski jezik. Razlog leži u činjenici da su tužitelje u tim postupcima zastupali odvjetnici sa sjedištem izvan Republike Hrvatske koji su tužbu kojom se pokreće postupak sastavili na engleskom odnosno njemačkom jeziku, što je odredilo jezik cjelokupna postupka.

4.3.1. Predmeti *Vidmar i dr. protiv Komisije i Šumelj i dr. protiv Komisije*

Postupak koji se vodio na Općem sudu u odnosu na pokušaj uvođenja javnoovršiteljske službe u Republici Hrvatskoj prije njezina pristupanja Europskoj uniji ima širi kontekst. On obuhvaća postupke koji su pokrenuti i vođeni u Republici Hrvatskoj na hrvatskim sudovima. Iako su ti predmeti važni za razumijevanje cjelokupne problematike, potonji postupci nisu predmet analize u ovom članku. U ovom se radu izlažu samo predmeti koji su se vodili na sudovima Europske unije.

U navedenim postupcima tužitelji su osobe koje su imenovane javnim ovršiteljima. Te su osobe podnijele sveukupno pet tužba. Od toga su tri tužbe spojene u jedan predmet, tako da se konačno na Općem sudu vodilo tri postupka. Predmet *Milković protiv Komisije* okončan je postupovnom odlukom, i o njemu je bilo riječi. U preostalim

dvama predmetima donesene su dvije presude.¹⁷² Obje presude pobijane su žalbom na Sudu, s time da je prva presuda pobijana dvjema odvojenim žalbama u povodu kojih su donesena dva zasebna rješenja¹⁷³, dok je druga presuda pobijana jednom žalbom.¹⁷⁴

Činjenični okvir odnosi se na razdoblje prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Republika Hrvatska potpisala je 29. listopada 2001. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.¹⁷⁵ Njime se, među ostalim, obvezala poštovati demokratska načela, ljudska prava te načela međunarodnog prava i pravne države. Pregovori o poglavlju 23. pristupnih pregovora, naslovljenu „Pravosuđe i temeljna prava“ otvoreni su 30. lipnja 2010. U Akcijskom planu za reformu pravosuđa od 20. svibnja 2010. predviđalo se i uvođenje instituta javnih ovršitelja, koji je uveden donošenjem Ovršnog zakona¹⁷⁶ i Zakona o javnim ovršiteljima.¹⁷⁷ Zakon o javnim ovršiteljima trebao je stupiti na snagu 1. siječnja 2012., dok su određene odredbe trebale stupiti na snagu na dan pristupanja Hrvatske Uniji. Hrvatski sabor donio je 15. prosinca 2010. Strategiju reforme pravosuđa za razdoblje od 2011. do 2015. godine, u kojoj se ističe da su hrvatske vlasti problem neučinkovita sustava ovrhe sudskih odluka odlučile riješiti njegovom radikalnom reformom zasnovanom na prenošenju provedbe ovrhe sa sudova na javne ovršitelje. Pregovori o poglavlju 23. zaključeni su na Međuvladinoj konferenciji održanoj 30. lipnja 2011., nakon što su hrvatske vlasti Komisiji predale izvješće od 12. svibnja 2011. o ispunjavanju obveza predviđenih tim poglavljem.

U kolovozu 2011. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske objavilo je natječaj za imenovanje javnih ovršitelja te su tužitelji, nakon što su prošli predmetni natječaj, imenovani javnim ovršiteljima i u prosincu 2011. položili prisegu i dobili odobrenje za početak obavljanja službe.

Dana 9. prosinca 2011. između država članica Unije i Republike Hrvatske potpisan je Ugovor o pristupanju. U članku 36. Akta o pristupanju, koji je priložen Ugovoru o pristupanju, predviđa se da će Komisija pratiti sve obveze koje je Republika Hrvatska preuzela u pregovorima o pristupanju.

¹⁷² Riječ je o presudi Općeg suda (drugo vijeće) od 26. veljače 2016., *Vedran Vidmar i dr. protiv Europske komisije*, T-507/14, ECLI:EU:T:2016:106 i o presudi Općeg suda (drugo vijeće) od 26. veljače 2016., *Ante Šumelj i dr. protiv Europske komisije*, spojeni predmeti T-546/13, T-108/14 i T-109/14, ECLI:EU:T:2016:107.

¹⁷³ Riječ je o rješenju Suda (deseto vijeće) od 1. veljače 2017., *Darko Graf protiv Europske komisije*, C-241/16 P, ECLI:EU:C:2017:86 i rješenju Suda (deseto vijeće) od 1. veljače 2017., *Vedran Vidmar i dr. protiv Europske komisije*, C-240/16 P, ECLI:EU:C:2017:89.

¹⁷⁴ Rješenje Suda (deseto vijeće) od 1. veljače 2017., *Ante Šumelj i dr. protiv Europske komisije*, C-239/16 P, ECLI:EU:C:2017:91.

¹⁷⁵ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Službeni list Europske unije, br. L 26/2005, str. 3; NN – MU142/02.

¹⁷⁶ Ovršni zakon iz 2010., NN, br. 139/10, 150/11, 154/11, 12/12, 70/12 i 80/12.

¹⁷⁷ Zakon o javnim ovršiteljima, NN, br. 139/10.

U istom mjesecu Hrvatski sabor odlučio je odgoditi primjenu Ovršnog zakona i Zakona o javnim ovršiteljima do 1. srpnja 2012. Tijekom 2012. Komisija i hrvatska tijela održali su redovne susrete na kojima se raspravljalo o odgodi primjene navedenih zakona. Zakon o izmjeni Zakona o javnim ovršiteljima donesen je 21. lipnja 2012., čime je stupanje na snagu tog zakona odgođeno do 15. listopada 2012. Zakon o javnim ovršiteljima stavljen je izvan snage Zakonom od 28. rujna 2012., čime je ta služba ukinuta od 15. listopada 2012.

U međuvremenu je osnovana Hrvatska udruga javnih ovršitelja koja je obavijestila Komisiju o kontekstu i posljedicama odgode Zakona o javnim ovršiteljima te od nje zatražila da iskoristi svoje ovlasti predviđene člankom 36., stavkom 1. Akta o pristupanju.

U izvješću od 26. ožujka 2013. Komisija je navela da je Republika Hrvatska uspješno provela prioritetnu mjeru koja se tiče donošenja nova propisa u području ovrhe sudskih odluka da bi se osigurala njihova provedba te smanjili zaostatci u predmetima povezanim s ovrhom sudskih odluka. Vijeće Europske unije 22. travnja 2013. prihvatilo je to Komisijino izvješće kao i priložene tablice za praćenje te je primilo na znanje zaključak da Republika Hrvatska načelno ispunjava svoje obveze i zadovoljava zahtjeve koji proizlaze iz pristupnih pregovora. Također je istaknulo da je pristupanje Republike Hrvatske dovršetak rigorozno vođena postupka pregovora i pomna praćenja priprema u okviru pretpristupnog procesa.

U odgovoru predsjedniku Hrvatske udruge javnih ovršitelja od 23. travnja 2013. Komisija je naglasila da je pozorno pratila reformu sustava ovrhe sudskih odluka te je precizirala da je državi kandidatkinji ostavila mogućnost odabira vlastitog modela sustava ovrhe, pod uvjetom da taj model dovede do traženih rezultata te da je u skladu sa standardima Unije i najboljom praksom.¹⁷⁸

U postupku na Općem sudu tužitelji ističu da je postupanje Komisije bilo protupravno, da ona nije ispunila obvezu djelovanja koja proizlazi iz članka 36. Akta o pristupanju, da je došlo do povrede članaka 13. i 17. Ugovora o Europskoj uniji te načela zaštite legitimnih očekivanja.

Kako bi se utvrdila protupravnost postupanja Komisije, Opći je sud najprije raspravio pitanje je li na temelju Ugovora o pristupanju Republika Hrvatska bila dužna uvesti

¹⁷⁸ Valja navesti i to da je u odnosu na javnoovršiteljsku službu Ustavni sud Republike Hrvatske 23. siječnja 2013. donio rješenje U-I/5612/2011 kojim je odbacio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona kojim je odgođena primjena Zakona o javnim ovršiteljima. Taj je sud, međutim, priznao postojanje povrede legitimnih očekivanja imenovanih javnih ovršitelja da će svoju djelatnost početi obavljati 1. siječnja 2012. te je, u skladu s tim, naložio da se tim službenicima kao zadovoljština isplatiti paušalni iznos, neovisno o njihovu pravu da potražuju naknadu štete u skladu s općim pravilima obveznog prava. Ustavni sud Republike Hrvatske u rješenju od 23. travnja 2013. odbacio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona kojim je ukinut Zakon o javnim ovršiteljima.

javnoovršiteljsku službu. Na temelju analize relevantnih akata Opći je sud zaključio da ni Akt o pristupanju ni Strategija reforme pravosuđa za 2011. – 2015. kao ni Akcijski plan iz 2010. nisu predviđali obvezu uvođenja javnoovršiteljske službe. Jedina je obveza koja je određena hrvatskim vlastima osiguravanje učinkovitosti ovršnih postupaka, neovisno o sredstvima predviđenima da bi se to postiglo. Budući da Republika Hrvatska nije bila dužna uvesti javnoovršiteljsku službu, ni Komisija nije bila dužna po toj osnovi upotrijebiti instrumente predviđene u članku 36. Akta o pristupanju kako bi spriječila ukidanje Zakona o javnim ovršiteljima.¹⁷⁹

Nadalje, Opći je sud raspravio je li postojala obveza Komisije da u konkretnom slučaju djeluje kako bi spriječila ukidanje Zakona o javnim ovršiteljima. Prema tužiteljevima navodima sustav ovrhe sudskih odluka koji je konačno prihvaćen nakon tog ukidanja nije nudio ista jamstva u vezi s učinkovitosti. U tom je smislu Opći sud naveo da se takva učinkovitost uglavnom mjeri preko prizme broja neriješenih predmeta u području ovrhe, duljine trajanja i troškova ovršnih postupaka te postotka naplate. Sve kritike iznesene u vezi sa sustavom ovrhe sudskih odluka koji je trebao zamijeniti sustav zasnovan na javnim ovršiteljima odnose se izravno ili neizravno na troškove ovršnih postupaka, koji bi u novom sustavu ovrhe bili viši negoli u sustavu zasnovanu na javnim ovršiteljima, i to zbog sudjelovanja odvjetnika. No troškovi ovršnih postupaka samo su jedan od kriterija ocjenjivanja učinkovitosti sustava ovrhe, i to ne nužno glavni. Komisija je, naime, u svojem izvješću od 10. listopada 2012., podižući smanjenje broja neriješenih predmeta povezanih s ovrhom sudskih odluka na razinu prioritetnog djelovanja koje moraju poduzeti hrvatske vlasti, smatrala da je broj neriješenih predmeta u području ovrhe najvažniji kriterij za ocjenjivanje učinkovitosti sustava ovrhe u Hrvatskoj. Troškovi ovršnih postupaka stoga sami po sebi ne mogu dokazivati neispunjavanje obveze br. 3 iz Priloga VII. Akta o pristupanju te time i Komisijine obveze da djeluje kako bi spriječila ukidanje Zakona o javnim ovršiteljima. Komisija stoga nije kriva za protupravno propuštanje zbog suzdržavanja da s tom svrhom iskoristi instrumente predviđene člankom 36. Akta o pristupanju.¹⁸⁰

Kada je riječ o zaštiti legitimnih očekivanja, Opći je sud podsjetio na svoju prijašnju praksu te naveo da se osoba ne može pozvati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja ako ne postoje precizna jamstva koja joj je pružila uprava. Takvim se jamstvima mogu smatrati precizne, bezuvjetne i podudarajuće informacije iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Analizirajući izvješća Komisije, Opći je sud naveo da tužitelji nisu iznijeli nijedan element koji bi dokazivao ili dao pretpostaviti da su institucije Unije, uključujući Komisiju, kod njih stvorile utemeljena očekivanja da će se one pobrinuti za to da se javnoovršiteljska služba održi.¹⁸¹

¹⁷⁹ Presuda *Šumelj i dr. protiv Komisije*, točke 47. do 55.

¹⁸⁰ *Ibid.*, točke 56. do 63.

¹⁸¹ *Ibid.*, točke 69. do 76.

Na temelju gornjih navoda Opći je sud odbio tužiteljeve tužbe.

Presude su pobijane žalbama. Međutim, žalbe nisu bile uspješne. Razlog je tom neuspjehu u bitnome taj što Sud, kada odlučuje o žalbama, odlučuje isključivo o pitanjima primjene prava. Iz članka 256., stavka 1., drugog podstavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 58., stavka 1. Statuta Suda Europske unije proizlazi da je Opći sud jedini nadležan s jedne strane za utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada materijalna netočnost njegovih utvrđenja proizlazi iz dijelova spisa koji su mu podneseni, i s druge strane za ocjenjivanje tih činjenica. Kada je Opći sud utvrdio ili ocijenio činjenice, Sud je na temelju tog članka 256. nadležan za nadzor njihove pravne kvalifikacije i pravnih zaključaka do kojih je Opći sud došao na temelju tih činjenica.

Budući da je u konkretnom slučaju Opći sud utvrdio činjenicu da nije postojala obveza Republike Hrvatske na uvođenje javnoovršiteljske službe i da se ta činjenica ne može preispitati na Sudu u drugostupanjskom postupku, Sud nije našao da je Opći sud pogrešno primijenio materijalno pravo.¹⁸²

4.3.2. Predmeti *Trajektna luka Split protiv Komisije*

Trgovačko društvo *Trajektna luka Split* pokrenulo je tri postupka na Općem sudu u kojima je zatražilo poništenje odluka Komisije.

Prvi predmet¹⁸³ odnosi se na odluku Komisije o zaključenju tužiteljeve pritužbe u vezi s navodnom povredom članka 56. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, o čemu je već bilo riječi u tekstu.

Drugi predmet¹⁸⁴ odnosi se na navodnu dodjelu državne potpore. Tužitelj, društvo *Trajektna luka Split* privatni je operater koji ima isključivu koncesiju za iskorištavanje putničkog terminala Luke Split, kojom upravlja Lučka kapetanija Split. U postupku koji se vodio pred Europskom komisijom podnio je pritužbu navodeći da je Lučka kapetanija Split, koja određuje tarifu lučkih pristojba za unutarnju i međunarodnu plovidbu, dodijelila državnu potporu javnom trajektnom operateru *Jadrolinija*, i to tako da je ograničila tarifu lučkih pristojba u odnosu na unutarnju plovidbu na iznos koji je najmanje 40 % niži od one koja se primjenjuje u drugim lukama, dok je

¹⁸² Vidjeti rješenje Suda (deseto vijeće) od 1. veljače 2017., *Darko Graf protiv Europske komisije*, C-241/16 P, ECLI:EU:C:2017:86; rješenje Suda (deseto vijeće) od 1. veljače 2017., *Vedran Vidmar i dr. protiv Europske komisije*, C-240/16 P, ECLI:EU:C:2017:89; rješenje Suda (deseto vijeće) od 1. veljače 2017., *Ante Šumelj i dr. protiv Europske komisije*, C-239/16 P, ECLI:EU:C:2017:91.

¹⁸³ Rješenje Općeg suda (sedmo vijeće) od 19. srpnja 2016., *Trajektna luka Split d. d. protiv Europske komisije*, T-169/16, ECLI:EU:T:2016:441.

¹⁸⁴ Presuda Općeg suda (sedmo vijeće) od 14. rujna 2016., *Trajektna luka Split d. d. protiv Europske komisije*, T-57/15, ECLI:EU:T:2016:470.

tarifa pristojba za međunarodnu plovidbu znatno viša u odnosu na onu za unutarnju plovidbu. Pristojbe za unutarnju plovidbu niže su za 45 do 70 % od pristojba za međunarodnu plovidbu. Budući da unutarnji promet čini oko 80 % sveukupna prometa, na taj je način Lučka kapetanija Split prisilila tužitelja da posluje s gubitkom. Budući da 90 % unutarnje plovidbe u Luci Split obavlja *Jadrolinija*, društvo u vlasništvu države, a da su pristojbe koje se primjenjuju u Luci Split za unutarnju plovidbu znatno niže od onih koje se primjenjuju u drugim hrvatskim lukama, tužitelj je procijenio da je *Jadrolinija* stekla prednost koju procjenjuje na iznos od 4.000.000 eura godišnje.

Europska komisija donijela je odluku prema kojoj u konkretnom slučaju nisu ostvarena obilježja državne potpore. Pozvala se na činjenicu da *Trajektna luka Split* izravno naplaćuje pristojbu od svojih klijenata te da u tom procesu ne sudjeluju državna tijela. To što tužitelj ima isključivu koncesiju za iskorištavanje putničkog terminala Luke Split ne može se smatrati da nad njime država provodi kontrolu te da se njegovi prihodi mogu smatrati državnim приходima.

Protiv navedene odluke Europske komisije tužitelj je podnio tužbu Općem sudu te zatražio njezino poništenje. Tužitelj je istaknuo šest tužbenih razloga, i to pogrešnu ocjenu činjenica i pogrešnu primjenu prava u odnosu na postojanje državnih sredstava, pogrešnu primjenu prava u odnosu na dodjelu posebnog prava iz članka 106., stavka 1. i članka 107., stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, bitnu povredu postupka jer Komisija nije iskoristila sve svoje ovlasti koje ima u odnosu pribavljanja podataka od države, povredu postupka jer nije pokrenula formalni ispitni postupak iz članka 108., stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te nedovoljno obrazložene pobijane odluke.

Ovdje valja ukratko izložiti obrazloženje Općeg suda u odnosu na prva dva tužbena razloga jer upotpunjuje dosadašnju sudsku praksu u odnosu na kriterije postojanja državnih sredstava. Naime, prema dosadašnjoj praksi Suda, kada je riječ o obvezi kupnje određene vrste električne energije po minimalnoj cijeni, takva obveza nije ni izravni ni neizravni prijenos državnih sredstava prema proizvođaču te vrste električne energije, pa stoga ni državna potpora u smislu članka 107., stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, iako je nesporno određena korist za određene poduzetnike.¹⁸⁵ Takav zaključak nije doveden u pitanje činjenicom da financijski teret koji proizlazi iz obveze kupnje po propisanoj minimalnoj cijeni može imati negativne posljedice na financijsko poslovanje poduzetnika na kojega se ta obveza odnosi, i stoga predstavljati smanjenje prihoda države s osnove poreza.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Vidjeti presudu Suda od 13. ožujka 2001., *PreussenElektra AG protiv Schleswig AG, uz sudjelovanje Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160.

¹⁸⁶ Presuda *Trajektna luka Split protiv Komisije*, točke 28. do 42.

Treći predmet¹⁸⁷ odnosi se na područje tržišnog natjecanja, konkretno na to da je Lučka kapetanija Split iskorištavala svoj vladajući položaj na tržištu. U pritužbi koju je *Trajektna luka Split* uputila Europskoj komisiji u bitnom je istaknula da su najviši iznosi pristojba koje tužitelj može naplatiti od korisnika njegovih usluga, a koje je Lučka kapetanija utvrdila za iskorištavanje putničkog terminala i za opskrbu vodom u luci, preniski i da mu time ne omogućuju rentabilno poslovanje, pa da je time Lučka kapetanija zlouporabila vladajući položaj protivno članku 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kao i time da je tarifa lučkih pristojba za unutarnji promet znatno niža od tarife pristojba za međunarodni promet. U odnosu na te pritužbe tužitelj je pokrenuo postupak protiv Lučke kapetanije Split pred Hrvatskom agencijom za tržišno natjecanje.

Europska komisija odbila je tužiteljevu pritužbu navodeći da je doseg povrede vrlo ograničen, da su hrvatski sudovi i tijela u boljem položaju za donošenje odluke o tome te da bi eventualna povreda imala vrlo ograničen utjecaj na unutarnje tržište Europske unije.

Tužitelj je osporio navedenu odluku Europske komisije na Općem sudu ističući dva tužbena razloga, i to pogrešnu ocjenu činjenica i pogrešnu primjenu prava jer Komisija nije utvrdila postojanje interesa Europske unije i jer nije uzela u obzir sve relevantne elemente.

Opći je sud u svojoj odluci potvrdio zaključak Komisije o nepostojanju interesa Unije. Naime, postupak o istim pritužbama vodi se pred Hrvatskom agencijom za tržišno natjecanje te, iako to tijelo nije primijenilo pravo Europske unije, nego samo nacionalno pravo, Opći je sud zaključio da su odredbe hrvatskog prava na kojima je agencija temeljila svoju odluku ekvivalentne člancima 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Slijedom toga, valja smatrati da bi zaključci Hrvatske agencije za tržišno natjecanje bili istovjetni da je svoju analizu provela s obzirom na te članke.¹⁸⁸ S druge strane, gospodarski subjekti koji su navodne žrtve povrede ne mogu smatrati Europsku komisiju žalbenim tijelom koje može poništiti odluke nacionalnog tijela kojima njihova pritužba nije prihvaćena. Naime, nadzor nad odlukama tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje pripada samo nacionalnim sudovima, koji obavljaju važnu funkciju pri primjeni pravila Unije o tržišnom natjecanju.¹⁸⁹

U odnosu na tvrdnju da su nacionalni sudovi i tijela u boljem položaju za rješavanje pitanja koja se postavljaju, Opći je sud naveo da je Republika Hrvatska mogla pristupiti Uniji tek nakon što je zadovoljila političke i ekonomske kriterije i ispunila obveze koje imaju države kandidatkinje za pristupanje i da ti kriteriji od države

¹⁸⁷ Presuda Općeg suda (sedmo vijeće) od 30. rujna 2016., *Trajektna luka Split d. d. protiv Europske komisije*, T-70/15, ECLI:EU:T:2016:592.

¹⁸⁸ *Ibid.*, točka 28. presude.

¹⁸⁹ *Ibid.*, točke 33. i 34.

kandidatkinje, među ostalim, zahtijevaju sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz pristupanja, posebice sposobnost učinkovite provedbe pravila, standarda i politika koji čine zakonodavni korpus Unije. Slijedom toga, sposobnost hrvatskih sudova da primjenjuju pravo Unije ne može se *a priori* dovesti u pitanje.¹⁹⁰

Nijedna od navedenih presuda nije osporavana u drugostupanjskom postupku.

4.3.3. Predmet *August Wolff i Remedia protiv Komisije*

U predmetu *August Wolff i Remedia protiv Komisije*¹⁹¹ raspravlja se o odluci Komisije kojom se državama članicama nalaže povlačenje i izmjena nacionalnih odobrenja za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu. *August Wolff* društvo je sa sjedištem u Njemačkoj koje je nositelj odobrenja za stavljanje u promet lijeka *Linoladiol N*. To su odobrenje izdale sljedeće države: Savezna Republika Njemačka, Republika Bugarska, Mađarska, Češka Republika, Slovačka Republika, Republika Litva, Republika Letonija i Republika Estonija. *Remedia* je društvo sa sjedištem u Hrvatskoj koje proizvodi navedeni lijek u Njemačkoj i nositelj je odobrenja za stavljanje u promet toga lijeka za Republiku Hrvatsku pod nazivom *Linoladiol N 0,01 % krema za rodnicu*. Taj je lijek također stavljen u promet u Austriji.

Odobrenje za stavljanje u promet lijeka *Linoladiol N* izdano je prvi put 1978. u Njemačkoj. Odobrenje je obnavljano do 2005., kada je Savezni institut za lijekove i medicinske proizvode (*Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte*) donio odluku kojom se odbija obnova odobrenja za stavljanje u promet tog lijeka. Protiv te odluke društvo *August Wolff* podnijelo je tužbu Upravnom sudu u Kölnu (*Verwaltungsgericht Köln*) koji ju je odbio, a u povodu žalbe Viši upravni sud za Sjevernu Rajnu-Vestfaliju (*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*) ukinuo je prvostupanjsku odluku te vratio predmet istom sudu na ponovni postupak. Savezni institut za lijekove i medicinske proizvode obnovio je 2013. odobrenje za stavljanje u promet lijeka *Linoladiol N*.

Usporedno s time, Savezni institut za lijekove i medicinske proizvode pokrenuo je postupak pred Odborom za lijekove za humanu primjenu Europske agencije za lijekove u odnosu na lijek *Linoladiol N*, sve u skladu sa Zakonikom o lijekovima za humanu primjenu.¹⁹² Odbor za lijekove tijekom 2014. izdao je najprije privremeno izvješće, pa zatim i konačno izvješće na temelju kojeg je Komisija donijela svoju Provedbenu

¹⁹⁰ *Ibid.*, točke 53. i 54.

¹⁹¹ Presuda Općeg suda (peto vijeće) od 20. listopada 2016., *Dr. August Wolff GmbH & Co. KG Arzneimittel i Remedia d. o. o. protiv Europske komisije*, T-672/14, ECLI:EU:T:2016:623.

¹⁹² Direktiva 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenoga 2001. o Zakoniku Zajednice o lijekovima za humanu primjenu (Službeni list Europske unije, br. L 311/2001, str. 67, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 2).

odluku C(2014) 6030 *final* kojom se državama članicama nalaže povlačenje i izmjena nacionalnih odobrenja za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu jer sadržavaju visok stupanj koncentracije estradiola, kao što je to slučaj s lijekom *Linoladiol N*.

Kako bi osporili navedenu odluku Komisije, društva *August Wolff i Remedia* pokrenula su postupak na Općem sudu. U tužbi su istaknuli tri tužbena razloga, i to povredu članka 31. i 32. Zakonika o lijekovima za humanu primjenu, povredu članka 116. u smislu članka 126. istog Zakonika te povredu općih načela prava Unije, i to načela proporcionalnosti i jednakog postupanja.

U odnosu na povredu članka 31. Zakonika o lijekovima za humanu primjenu, tužitelji su istaknuli da Savezni institut za lijekove i medicinske proizvode nije mogao pokrenuti postupak pred Odborom za lijekove za humanu primjenu s obzirom na to da je u tom članku izrijekom propisano da se taj postupak može pokrenuti prije donošenja odluke o davanju ili obnavljanju odobrenja za stavljanje u promet lijekova. Doista, u navedenom članku navodi se da države članice, Komisija, podnositelj zahtjeva ili nositelj odobrenja za stavljanje lijeka u promet mogu u posebnim slučajevima kada je to u interesu Zajednice, dostaviti predmet Odboru za primjenu postupka propisana člankom 32., „prije donošenja odluke o zahtjevu za davanje odobrenja, privremenom oduzimanju ili oduzimanju odobrenja ili bilo kakve izmjene uvjeta za davanje odobrenja“. Međutim, Opći je sud naveo da taj članak i pitanje pokretanja postupka pred navedenim odborom Europske agencije za lijekove treba tumačiti u skladu s ciljevima toga Zakonika. Budući da je cilj postupka iz članka 31. ponovna ocjena odnosa koristi i rizika stavljanja u promet lijeka, taj je postupak uspoređan s nacionalnim postupcima. Svaka država članica ima interes pokretanja tog postupka, i to sve dok mogu još utjecati na odobrenje za stavljanje u promet lijeka za humanu primjenu.¹⁹³

Nadalje, Opći je sud odbio tužiteljeve navode da je pokretanje postupka pred Odborom za lijekove za humanu primjenu zlouporaba prava.¹⁹⁴ Opći sud odbio je tužiteljeve navode koji se odnose na nepostojanje „interesa Unije“. Pojasnio je da je isti lijek stavljen u promet u više država članica i da su istaknute nedoumice u odnosu na njegov aktivni sastojak te da stoga u tim okolnostima interes Unije ima važnu ulogu.¹⁹⁵ Pokretanje postupka nije ni zaobilaženje pravila o nadležnosti između nacionalnog tijela i Europske agencije za lijekove.¹⁹⁶ Također su odbijeni tužiteljevi prigovori o postojanju pristranosti i neuredna ispitivanja relevantnih okolnosti¹⁹⁷, kao i svi ostali prigovori koji se odnose na postupak, teret dokaza, ocjenu činjenica te načelo proporcionalnosti i jednakog postupanja.

¹⁹³ Presuda *Wolff i Remedia protiv Komisije*, točka 46.

¹⁹⁴ *Ibid.*, točke 53. do 55.

¹⁹⁵ *Ibid.*, točka 63.

¹⁹⁶ *Ibid.*, točka 71.

¹⁹⁷ *Ibid.*, točke 91. do 93.

Nakon svestrane analize predmeta i nakon raspravljanja svakoga pojedinog prigovora tužitelja Opći sud odbio je tužbu kao neosnovanu.

Protiv te presude tužitelji su ustali žalbom te u vrijeme pisanja ovog članka žalbeni postupak na Sudu nije bio još okončan.¹⁹⁸

4.3.4. Komentar

Predmeti vođeni na Općem sudu snažno su obilježeni elementima koji su se najprije pojavili u postupku pred Komisijom. Svaki je predmet za sebe poseban te je teško i nezahvalno komentirati argumente pojedine strane.

Ovdje će se osvrnuti na jezičnu dimenziju postupka na Općem sudu. Naime, Sud Europske unije zajednički je sud za sve države članice, među kojima svaka ima svoj jezik i poseban pravni sustav. Svaki od službenih jezika može biti jezik postupka. Stoga se i smatra višejezičnom institucijom. Upravo je to njegovo jezično uređenje jedinstveno te se po tome razlikuje od drugih sudova u svijetu.

Koji će biti jezik postupka u postupku na Općem sudu, odlučuje tužitelj. On je ovlašten sastaviti tužbu kojom pokreće postupak na bilo kojem jeziku, pod uvjetom da je riječ o jeziku države članice Europske unije. U praksi jezik postupka ovisi o jeziku koji upotrebljava tužiteljev zastupnik.

Kada je riječ o hrvatskim predmetima na Općem sudu, u trima slučajevima jezik postupka nije bio hrvatski iako su tužitelji bili trgovačka društva sa sjedištem u Republici Hrvatskoj. U odnosu na predmet *August Wolff i Remedia protiv Komisije* valja navesti da su u tom predmetu postupak pokrenula dva tužitelja od kojih samo jedan ima sjedište u Republici Hrvatskoj. Stoga je i logično da su oba trgovačka društva imala istog zastupnika sa sjedištem u Njemačkoj, s obzirom na to da je bitan dio postupka vezan upravo za tu državu članicu. Međutim, u predmetu *Trajektna luka Split protiv Komisije* tužitelj je trgovačko društvo sa sjedištem u Republici Hrvatskoj koje nije ni na koji način povezano s nekim drugim subjektom u inozemstvu. Ne samo to, ni sama bit predmeta ne sadržava bitne elemente koji bi se nalazili izvan područja Republike Hrvatske.

Pitanje koje ovdje valja postaviti jest zašto je hrvatsko društvo odlučilo da ga zastupa odvjetnik sa sjedištem u inozemstvu. Odgovor se nameće sam po sebi – tužitelj je očito smatrao da nijedan hrvatski odvjetnik nema dovoljno znanja da ga zastupa u tako složenim predmetima koji se tiču državnih potpora i tržišnog natjecanja.

Republika Hrvatska sastavni je dio jedinstvenog tržišta Europske unije te je očekivano da će društva sa sjedištem u Hrvatskoj biti sve više uključena u poslovne procese

¹⁹⁸ Predmet na Sudu vodi se pod oznakom C-680/16 P.

velikih društava koji posluju na njezinu području.¹⁹⁹ Upravo je tu prostor za daljnje usavršavanje hrvatskih pravnih praktičara.

5. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska pristupila je Europskoj uniji prije nešto više od pet godina. Analizom predmeta koji su se pojavili na sudovima Europske unije mogu se izvesti sljedeći zaključci.

Hrvatski sudovi počeli su preuzimati odgovornost za provođenje prava Unije te su u više navrata iskoristili mogućnost komunikacije sa Sudom predviđenu člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Drugo je pitanje koliko su u tome bili uspješni.

U ovom se članku nije raspravljalo je li broj upućenih zahtjeva za prethodnu odluku velik ili malen. Naime, potreba upućivanja takvih zahtjeva ovisi o nizu razloga. Kao prvo, potrebno je da se u predmetu koji se vodi na hrvatskom sudu raspravlja o pitanju koje je uređeno pravom Unije. Imajući u vidu pravna područja obuhvaćena pravom Unije, tu je pretpostavku relativno lako ispuniti. Kao drugo, primjenu prava Unije treba prepoznati. Iako presudnu ulogu u tome imaju sudci, ona nije samo na njih ograničena. Stranke, posebno njihovi pravni zastupnici, imaju bitnu ulogu u tome. Kao treće, primjena prava Unije treba biti sporna. Riječ je o situaciji kada izričaj odredbe prava Unije nije jasan, a Sud nije imao prigodu dati smjernice o njoj. Pritom valja imati u vidu da pravo Unije djeluje u sustavima država članica koji se međusobno znatno razlikuju. Stoga bi se nacionalni sud u slučaju dvojbe je li nacionalni propis pravilno uklopljen u mehanizam uređen pravom Unije uvijek trebao obratiti Sudu za pomoć.

Imajući u vidu navedene razloge, iz relativno malena broja upućenih zahtjeva može se izvesti dva zaključka: ili je pravo Unije tako dobro provedeno u hrvatskim propisima da hrvatski sudovi ne nalaze potrebnim tražiti pojašnjenja od Suda ili hrvatski praktičari (ponajprije sudci i odvjetnici) nisu još prepoznali svoju ulogu koju imaju u primjeni prava Unije. Ovaj je autor skloniji prihvaćanju potonje hipoteze.

Analizirani predmeti pokazuju da su se u velikoj većini slučajeva samo prvostupanjski sudovi ohrabрили i uputili zahtjeve za prethodnu odluku.

Kada je riječ o kvaliteti upućenih zahtjeva, relativno veći broj zahtjeva nije udovoljio standardima Suda. Naime, zahtjev za prethodnu odluku posebna je vrsta akta, koji mora biti sastavljen na određen način. Kao prvo, mora sadržavati zaključke

¹⁹⁹ Vidjeti, primjerice, predmete T-907/16 (*Schwenk Zement protiv Komisije*) i T-902/16 (*HeidelbergCement protiv Komisije*) u kojima se, između ostalog, spominje preuzimanje društva *Cemex Hrvatska d. d.*

nacionalnog suda o činjenicama. Kao drugo, mora sadržavati prikaz relevantnih odredaba nacionalnog prava primjenjivih u konkretnom slučaju. Kao treće, mora sadržavati razloge zbog čega je tumačenje prava Unije potrebno, odnosno u kojoj mjeri ishod predmeta ovisi o tumačenju Suda. Zabrinjava činjenica da nisu samo prvostupajski sudovi uputili nedopuštene zahtjeve.

Ovaj autor smatra da apstraktno znanje o tome kako se zahtjevi za prethodnu odluku sastavljaju nije odlučujuće. Sastavljanje kvalitetnih zahtjeva ovisi u velikoj mjeri o iskustvu koje imaju hrvatski sudci. Drugim riječima, što je više upućenih zahtjeva, to je njihova kvaliteta bolja. Stoga, hrvatski sudci ne bi trebali biti obeshrabreni odlukama Suda o odbacivanju zahtjeva. Upravo suprotno, trebali bi ustrajati na svojim zahtjevima i uputiti ih ponovno čim se pruži prigoda.

Kada je riječ o odlukama u kojima je Sud donio meritorne presude, valja navesti da su hrvatski sudovi uputili vrlo zanimljiva i korisna pitanja. O njima je bilo riječi u tekstu. Ovdje valja još jedanput naglasiti da odgovori Suda imaju velike posljedice na hrvatsko pravo. Tu se, prije svega, misli na presude *Zulfikarpašić i Pula parking*, koje pokazuju neoperabilnost hrvatskog sustava ovršnog postupka u prekograničnim okvirima Europske unije. Navedene presude proizvele su u praksi mnogo nesigurnosti, koje se sada žele otkloniti trećim upućenim zahtjevom. Ovaj autor smatra da se samo uzastopnim upućivanjem zahtjeva Sudu mogu razriješiti nedoumice. Pritom, nije bitno samo da su pitanja dopuštena, nego pitanja moraju biti dobro formulirana, i to tako da navedu Sud da otkloni sve nesuglasnosti koje se pojavljuju u praksi. Naravno, činjenična podloga konkretnog predmeta treba omogućavati takvu formulaciju, stoga je važno prava pitanja uputiti u pravom predmetu. Iz navedenog proizlazi da kvaliteta postavljenih pitanja uvelike ovisi o kolektivnom iskustvu hrvatskih sudaca.

Predmet su analize ovoga članka i predmeti koji su pokrenuti na Općem sudu. Iako je narav tih predmeta bitno drukčija, njihova analiza pokazuje da akti kojima se pokreće postupak nisu bili uvijek dobro sastavljeni. Odgovornost za to snose isključivo odvjetnici kao zastupnici stranaka.

Iz rješenja Općeg suda razvidno je da se tužbe koje se dostavljaju tom sudu razlikuju od tužba koje se upućuju hrvatskim sudovima. Naime, prve tužbe moraju biti bolje obrazložene i trebaju se temeljiti na boljoj pripremi predmeta.

Analiza predmeta raspravljena na Općem sudu upozorava na to da su društva sa sjedištem u Hrvatskoj sklona angažiranju stranih odvjetnika da ih zastupaju na tom sudu. Razlog za to je činjenica (ili predrasuda) da hrvatski odvjetnici nisu dovoljno kompetentni zastupati ih na tom sudu. Točno je da se na Općem sudu raspravljaju pitanja iz posebne vrste pravnog područja, i to tržišnog natjecanja, državnih potpora, službeničkog prava, javne nabave i dr. Iako se ne može reći da su ta pravna područja potpuno nepoznata hrvatskim praktičarima, ostaje činjenica da su te

vrste predmeta (koje su snažno obilježene upravnim pravom) još podzastupljene u usporedbi s predmetom građanskopravne i kaznenopravne tematike. Kao što je već istaknuto, ovaj autor smatra da se samo praksom može steći potrebno iskustvo za raspravljanje predmeta na Općem sudu.

Prva petoljetka pokazala je osrednje rezultate hrvatskih praktičara. Bit će zanimljivo vidjeti što će pokazati sljedeće petogodišnje razdoblje.

LITERATURA

1. Alter, K. (2000). The European Union's legal system and domestic policy: spillover or backlash? *International Organization*, 54 (3), 489-518.
<https://doi.org/10.1162/002081800551307>
2. Alter, K. (2001). *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of a Rule of Law in Europe*. Oxford University Press
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199260997.001.0001>
3. Bratković, M. (2017). Zašto hrvatski javni bilježnici nisu sud. U povodu tumačenja Uredbe br. 805/2004 i Uredbe Bruxelles I bis u presudama Zulfikarpašić i Pula parking. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 67 (2), 287-317.
4. Butler, G. (2017). Standing the Test of Time: Reference for a Preliminary Ruling. *Irish Journal of European Law*, 20 (1), 103-116.
5. Hofmann, H. C. H.; Rowe, G. C.; Türk, A. H. (2011). *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286485.001.0001>
6. Hübner, D. C. (2018). The decentralized enforcement of European law: national court decisions on EU directives with and without preliminary reference submissions. *Journal of European Public Policy*, 25 (12), 1817-1834.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1376701>
7. Ibler, V. (2012). Sporazum o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti: Razred za društvene znanosti*, 49=512, 145-175.
8. Komárek, J. (2007). "In the court(s) we trust?" On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure. *European Law Review*, 32 (4), 467-491.
9. Lenaerts, G.; Maselis, I.; Gutman, K. (2015). *EU Procedural Law*. Oxford University Press. Oxford.
10. Lotarski, J. (2014). *Droit du contentieux de l'Union européenne*. 5e édition. L.G.D.J. Lextenso éditions. Issy-les-Moulineaux.
11. Mariatte, F.; Munoz, R. (2011). *Contentieux de l'Union européenne*. 2: Carence, responsabilité. Walters Kluwer France, Éditions Lamy. Paris.
12. Mariatte, F.; Ritleng, D. (2011). *Contentieux de l'Union européenne*. 1: Annulation, exception d'illégalité. Walters Kluwer France, Éditions Lamy. Paris.

13. Materljan, I. (2017a). Hrvatski sustav ovršnog postupka u kojemu sudjeluje javni bilježnik nije u skladu s pravom Europske unije. *Računovodstvo i financije*, 63 (11), 212-218.
14. Materljan, I. (2017b). Nadležnost hrvatskih javnih bilježnika u kontekstu pravosudne suradnje u građanskim stvarima u Europskoj uniji. *Računovodstvo i financije*, 63 (3), 184-190.
15. Materljan, I. (2017c). Provedba ovrhe izvan Hrvatske: je li hrvatski sustav javnobilježničke službe dobro uklopljen u europski sustav pravosudne suradnje? *Odvjetnik*, 90 (1-2), 34-39.
16. Materljan, I. (2019). Može li Hrvatska retroaktivno sankcionirati strane financijske institucije koje su nezakonito poslovale na njezinu području? *Računovodstvo i financije*, 65 (1), 268-276.
17. Mayoral, J. A.; Jaremba U.; Nowak, T. (2014). Creating EU law judges: the role of generational differences, legal education and judicial career paths in national judges' assessment regarding EU law knowledge. *Journal of European Public Policy*, 21 (8), 1120-1141. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.915871>
18. Obermaier, A. (2008). The national judiciary - sword of European court of justice rulings: the example of the Kohll/Decker jurisprudence. *European Law Journal*, 14 (6), 735-752. doi <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00439.x>
19. Phelan W. (2011). Why Do the EU Member States Accept the Supremacy of European Law? Explaining Supremacy as an Alternative to Bilateral Reciprocity. *Journal of European Public Policy*, 18 (5), 766-777. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.586803>
20. Prechal, S.; van Roermund, B. (2008). *The coherence of EU law: the search for unity in divergent concepts*. Oxford University Press. Oxford. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199232468.001.0001>
21. Rosas, A. (2014). Oral Hearings before the European Court of Justice. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21 (4), 596-610. <https://doi.org/10.1177/1023263X1402100402>
22. Slepcevic, R. (2009). The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits. *Journal of European Public Policy*, 16 (3), 378-394. <https://doi.org/10.1080/13501760802662847>
23. Tallberg, J. (2000). Supranational influence in EU enforcement: the ECJ and the principle of state liability. *Journal of European Public Policy*, 7 (1), 104-121. <https://doi.org/10.1080/135017600343296>
24. Tomaić, T. (2017). Granica na rijeci Dragonji i Savudrijska vala, Analiza za Republiku Hrvatsku nevažeće odluke Arbitražnog suda. *Hrvatska revija* 17 (3), 4-17.
25. Tridimas T. (2015). *The ECJ and the National Courts: Dialogue, Cooperation, and Instability*. u: Chalmers, D.; Arnall, A. *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford Handbooks, 403-430.
26. Weiler, J. (1994). A quiet revolution: the European court of justice and its interlocutors. *Comparative Political Studies*, 26 (4), 510-534. <https://doi.org/10.1177/0010414094026004006>

*

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, protokoli, prilozi, izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007., tablice ekvivalenata, (2016/C 202/01), Službeni list Europske unije, C 202/2016, str. 1.
3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Službeni list Europske unije, br. L 26/2005, str. 3; Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 142/02.
4. Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Službeni list Europske unije, br. L 300/2013, str. 11.
5. Mnogostrani sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, Republike Albanije, Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, Bosne i Hercegovine, Republike Bugarske, Republike Hrvatske, Republike Islanda, Republike Crne Gore, Kraljevine Norveške, Rumunjske, Republike Srbije i Misije privremene uprave Ujedinjenih naroda na Kosovu o uspostavi Europskog zajedničkog zračnog prostora (ECAA), Službeni list Europske unije, br. L 285/2006, str. 3, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 53., str. 35.
6. Uredba (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije, Službeni list Europske unije, br. L 341/2015, str. 14.
7. Uredba (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika, Službeni list Europske unije, br. L 200/2016, str. 137.
8. Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske unije, br. L 351/2012, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289.
9. Uredba (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine (Službeni list Europske unije, br. L 143/2004, str. 15, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 172.
10. Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, Službeni list Europske unije, L 145/2001, str. 43, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.

11. Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, Službeni list Europske unije, br. L 327/2000, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.
12. Direktiva 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenoga 2001. o Zakoniku Zajednice o lijekovima za humanu primjenu (Službeni list Europske unije, br. L 311/2001, str. 67, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 2.
13. Direktiva 2008/48 o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, Službeni list Europske unije, br. L 133/2008, str. 66, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 58.
14. Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva i Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, Službeni list Europske unije, br. L 150/2018, str. 109.
15. Direktiva Vijeća 2011/70/EURATOM od 19. srpnja 2011. o uspostavi okvira Zajednice za odgovorno i sigurno gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom, Službeni list Europske unije, br. L 199/2011., str. 48, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 136.
16. Direktiva 2014/56/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, Službeni list Europske unije, L 158/2014, str. 196.

*

Eurojust, Case Law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant, 14746/18, 2018, dostupno na <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3110.pdf> (10. 02. 2019.).

European Commission. Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, Press release 20-12-2017, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm (10. 02. 2019.).

European Parliament. The relation between national courts and the European Court of Justice in the European Union judicial system – preliminary ruling regimes according to articles 234 EC, 68 EC, and 35 EU, PE 378.291, 2007., dostupno na <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe378.291-en.pdf> (10. 02. 2019.).

Europski parlament. Vladavina prava u Mađarskoj: Europski parlament traži reakciju EU. Priopćenje za tisak 12. 9. 2018., dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20180906IPR12104/vladavina-prava-u-madarskoj-europski-parlament-trazi-reakciju-eu> (10. 02. 2019.).

Izvod iz zapisnika sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske održana 29. ožujka 2018., broj: Su IV-148/2018, dostupno na http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/Zakljucci/VSRH_GO_2018_Su-IV-148-2018_2018-03-29zak.pdf (10. 2. 2019.).

Nacrt prijedloga Ovršnog zakona, Središnji državni portal, dostupno na <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=9961> (10. 2. 2019.).

Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP), Službeni list Europske unije, br. L 190/2002, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83, ispravak br. L 222/2013, str. 14.

Odluka 2006/682/EZ Vijeća i predstavnika država članica Europske unije okupljenih u Vijeću od 9. lipnja 2006., Službeni list Europske unije, br. L 285/2006, str. 1.

*

Ovršni zakon, NN, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17.

Ovršni zakon iz 2010., NN, br. 139/10, 150/11, 154/11, 12/12, 70/12 i 80/12.

Poslovnik Suda, Službeni list Europske unije, L 265/2012, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 11., str. 3.

Poslovnik Općeg suda, Službeni list Europske unije, br. L 105/2015, str. 1.

Prekršajni zakon, NN, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18.

Zakonu o bankama, NN, broj 84/02, 141/06 i 117/08.

Zakon o državnim službenicima, NN, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15.

Zakon o kreditnim institucijama, NN, br. 159/13, 19/15 i 102/15.

Zakon o javnim ovršiteljima, NN, br. 139/10.

Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, NN, br. 72/17.

Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91; NN, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

Zakon o potrošačkom kreditiranju, NN, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15 i 102/15.

Zakon o potvrđivanju Sporazuma o arbitraži između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije, NN, br. 12/09.

Zakon o reviziji, NN – MU, br. 127/17.

Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju, NN, br. 101/17.

Zakon o vodama, NN, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14, 46/18.

Zakon o zračnom prometu, NN, br. 69/09, 84/11, 54/13, 127/13, 92/14.

Summary

CROATIAN CASES BEFORE EU COURTS

The Republic of Croatia joined the European Union more than five years ago. During that period, more than twenty cases have been submitted to the EU courts, which can be labelled "Croatian". This article analyses those cases. Although their nature is very different, the conducted analysis enables some conclusions to be drawn regarding the quality of the acts initiating proceedings, the content of the decisions of the EU Courts and the consequences of those decisions.

Key words: *proceedings before EU courts; Court of Justice of the EU; General Court; procedural decisions; manifestly inadmissible applications; manifest lack of jurisdiction of the courts; decisions on the merits; interpretation of EU law; actions for damages; actions for annulment*

