

## I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

## PREPORUKE

## SUD EUROPSKE UNIJE

Sljedeći tekst nadovezuje se na novi Poslovnik Suda Europske unije usvojen 25. rujna 2012. u Luxembourgu (SL L 265 od 29. rujna 2012. – posebno izdanje na hrvatskom svezak 01-011, od 29. siječnja 2014.). On zamjenjuje Informativnu uputu o pokretanju prethodnog postupka od strane nacionalnih sudova (SL C 160 od 28. svibnja 2011.), a svrha mu je prikazati novosti uvedene tim poslovnikom koje mogu imati posljedice kako na samo načelo prethodnog postupka pred Sudom Europske unije tako i na načine upućivanja prethodnih pitanja.

## PREPORUKE

**namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka**

(2014/C 30/01)

## I. – OPĆE ODREDBE

**Nadležnost Suda u prethodnim postupcima**

1. Prethodni postupak temeljni je mehanizam prava Europske unije čija je svrha pružiti sudovima država članica sredstvo osiguranja ujednačenog tumačenja i primjene tog prava u okviru Unije.
2. Prema članku 19. stavku 3. točki (b) Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU) i članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), Sud Europske unije nadležan je odlučivati u prethodnom postupku o tumačenju prava Unije i o valjanosti akata koje su usvojile institucije, tijela, uredi i agencije Unije.
3. Članak 256. stavak 3. UFEU-a predviđa da je i Opći sud nadležan razmotriti prethodna pitanja upućena na temelju članka 267. UFEU-a u posebnim područjima utvrđenima Statutom. Međutim, kako Statut nije bio prilagođen u tom smislu, Sud ostaje u ovom trenutku jedini nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku.
4. Iako članak 267. UFEU-a daje Sudu opću nadležnost u tom području, različite odredbe primarnog prava predviđaju iznimke ili privremena ograničenja te nadležnosti. Riječ je ponajprije o člancima 275. i 276. UFEU-a kao i o članku 10. Protokola (br. 36) o prijelaznim odredbama Ugovora iz Lisabona (SL C 83 od 30. ožujka 2010., str. 1.)<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Sukladno članku 10. stavcima 1. do 3. Protokola br. 36, nadležnosti Suda EU-a koje se tiču akata Unije koji su usvojeni u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i koji otada nisu mijenjani ostaju nepromijenjene najduže u razdoblju od pet godina računajući od dana stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (1. prosinca 2009.). U tom razdoblju prethodni postupak koji se tiče navedenih akata mogu pokrenuti samo sudovi onih država članica koje su prihvatile nadležnost Suda, a svaka od tih država može odrediti je li mogućnost obraćanja Sudu otvorena svim sudovima ili samo onima koji sude u zadnjem stupnju.

5. Budući da se prethodni postupak temelji na suradnji Suda i sudova država članica, čini se, u cilju osiguranja pune učinkovitosti tog postupka, prikladnim spomenutim sudovima ponuditi sljedeće preporuke.

6. Premda nisu obvezujuće, ove preporuke dopunjuju glavu III. Poslovnika Suda (članci 93. do 118.), informiraju sudove država članica o primjerenosti upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku te im pružaju praktične upute o obliku i učincima takvih zahtjeva.

### **Uloga Suda u okviru prethodnog postupka**

7. Kao što je navedeno, uloga Suda u prethodnom postupku jest tumačenje prava Unije ili odlučivanje o valjanosti tog prava, a ne njegova primjena na činjenično stanje iz kojeg proizlazi glavni postupak. Ova potonja pripada sudu države članice i nije na Sudu da se izjašnjava o činjeničnim pitanjima koja se javljaju u okviru glavnog postupka niti da odlučuje o mogućim razilaženjima u tumačenju ili primjeni nacionalnih pravnih pravila.

8. Kada odlučuje o tumačenju ili valjanosti prava Unije, Sud nastoji dati odgovor koristan za rješenje glavnog postupka, ali je na sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku to da iz njega izvuče konkretne posljedice uključujući to da, po potrebi, izuzme iz primjene nacionalno pravno pravilo.

### **Odluka da se uputi zahtjev za prethodnu odluku**

*Autor zahtjeva za prethodnu odluku*

9. Prema članku 267. UFEU-a svaki sud države članice načelno se može, kad treba donijeti odluku u okviru postupka koji završava odlukom sudskega karaktera, obratiti Sudu sa zahtjevom za prethodnu odluku. Pojam „suda” Sud tumači kao autonomni pojam prava Unije, uzimajući pritom u obzir niz čimbenika kao što su pravna osnova tijela koje mu se obratilo, njegova stalnost, obvezna nadležnost, kontradiktornost postupka, primjena pravnih pravila od strane tog tijela kao i njegova neovisnost.

10. Isključivo je na nacionalnom sudu da odluči hoće li se obratiti Sudu u prethodnom postupku bez obzira na to jesu li stranke glavnog postupka izrazile takvu želju ili ne.

*Zahtjev za tumačenje*

11. Sukladno odredbama članka 267. UFEU-a, svaki je sud ovlašten obratiti se Sudu sa zahtjevom za prethodnu odluku o tumačenju nekog pravnog pravila Unije kada to smatra potrebnim za rješavanje spora o kojem odlučuje.

12. Međutim, sud protiv čije odluke nema pravnog lijeka po nacionalnom pravu mora uputiti takav zahtjev Sudu, osim kada već postoji praksa Suda o tom pitanju (a ne postoji novi kontekst koji bi mogao dovesti u sumnju mogućnost primjene te sudske prakse u tom konkretnom slučaju) ili kada je ispravan način tumačenja predmetnoga pravnog pravila sasvim očit.

13. Stoga nacionalni sud može, osobito kad procijeni da je dovoljno upoznat s praksom Suda, sam odlučiti o ispravnom tumačenju prava Unije i o njegovoj primjeni na činjenično stanje koje utvrdi. Prethodni se postupak može, međutim, pokazati iznimno korisnim kada je riječ o novom pitanju tumačenja u općem interesu ujednačene primjene prava Unije ili kada se čini da postojeća sudska praksa nije primjenjiva na potpuno novo činjenično stanje.

14. Kako bi se omogućilo Sudu da ispravno pristupi predmetu glavnog postupka i pitanjima koja iz njega proizlaze, bilo bi korisno da za svako postavljeno pitanje nacionalni sud obrazloži zašto mu je traženo tumačenje potrebno kako bi donio presudu.

### Zahtjev za ocjenu valjanosti

15. Iako sudovi država članica mogu odbiti navode o nevaljanosti akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije koji se pred njih iznose, Sud Europske unije ima isključivu nadležnost proglasiti takav akt nevaljanim.

16. Svaki nacionalni sud **mora se** obratiti Sudu sa zahtjevom za prethodnu odluku kada ima nedoumice o valjanosti takvog akta, navodeći pritom razloge zbog kojih smatra da bi takav akt mogao biti nevaljan.

17. Međutim, kada nacionalni sud izrazi ozbiljne sumnje u valjanost akta neke institucije, tijela, ureda ili agencije Unije na kojem se temelji neki nacionalni akt, taj sud iznimno može privremeno suspendirati primjenu tog akta ili odrediti drugu odgovarajuću privremenu mjeru. Potom je dužan postaviti pitanje valjanosti Sudu, navodeći razloge zbog kojih smatra da navedeni akt nije valjan.

### Primjeren trenutak za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku

18. Nacionalni sud može Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku čim utvrdi da je odluka o tumačenju ili valjanosti prava Unije potrebna za donošenje presude. Nacionalni sud može najbolje procijeniti koja je faza postupka najprikladnija za upućivanje tog zahtjeva.

19. Poželjno je, međutim, da odluka kojom se upućuje zahtjev bude donesena u fazi postupka u kojoj je sud koji upućuje pitanje sposoban definirati pravni i činjenični okvir predmeta kako bi Sud mogao raspolagati svim elementima potrebnim da eventualno provjeri je li pravo Unije primjenjivo na glavni postupak. U svrhu učinkovitog sudovanja može biti korisno uputiti pitanje tek pošto se saslušaju stranke.

### Oblik i sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku

20. Odluka kojom sud države članice upućuje Sudu jedno ili više prethodnih pitanja može imati bilo koji oblik koji dopuštaju postupovna pravila nacionalnog prava. Međutim, treba imati na umu da će taj dokument služiti kao osnova za postupak koji će se odvijati pred Sudom i da Sud mora raspolagati podacima koji će mu omogućiti da sudu koji je uputio zahtjev da koristan odgovor. Osim toga, samo se zahtjev za prethodnu odluku dostavlja strankama glavnog postupka i zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta, ponajprije državama članicama, kako bi se prikupila njihova eventualna pisana očitovanja.

21. Budući da se zahtjev za prethodnu odluku mora prevesti na sve službene jezike Europske unije, preporučljivo je da jezik bude jednostavan, jasan i precizan, bez suvišnih elemenata.

22. Najčešće je dovoljno desetak stranica da se na primjeren način izloži kontekst zahtjeva za prethodnu odluku. Iako kratak, zahtjev ipak mora biti dovoljno iscrpan i sadržavati sve relevantne podatke kako bi se omogućilo Sudu, kao i zainteresiranim osobama ovlaštenima da podnesu očitovanja, da ispravno shvate činjenični i pravni kontekst glavnog predmeta. Sukladno članku 94. Poslovnika, zahtjev za prethodnu odluku mora, osim teksta prethodnih pitanja postavljenih Sudu, sadržavati i:

- sažeti prikaz spora, kao i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje prethodna pitanja,
- sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu <sup>(1)</sup>,

<sup>(1)</sup> Sud koji upućuje zahtjev poziva se da u tom smislu navede točne referencije tih pravnih pravila i njihovih izdanja, primjerice oznaku stranice službenog lista, zbornika ili internetske stranice.

— prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog prava primjenjivog u glavnom postupku.

23. Odredbe prava Unije relevantne u predmetu trebalo bi što preciznije navesti u zahtjevu za prethodnu odluku, koji bi trebao sadržavati, ako je moguće, i sažetak relevantnih argumenata stranaka u glavnom postupku.

24. Ako smatra da je kadar, sud koji upućuje zahtjev može sažeto iznijeti svoje stajalište o odgovoru na upućena prethodna pitanja. Takva naznaka može biti korisna Sudu, pogotovo kada odlučuje u okviru ubrzanog ili hitnog postupka.

25. Radi lakšeg čitanja zahtjev za prethodnu odluku treba uputiti Sudu natipkan. Kako bi se Sudu olakšalo pozivanje na zahtjev, također bi bilo vrlo korisno da stranice i odlomci tog zahtjeva - koji mora biti datiran i potpisan - budu numerirani.

26. Sama prethodna pitanja moraju se nalaziti u odvojenom i jasno označenom dijelu zahtjeva, po mogućnosti na početku ili na kraju. Pitanja moraju biti razumljiva sama po sebi, neovisno o obrazloženju zahtjeva, koje će ipak pružiti potreban kontekst za odgovarajuće razumijevanje predmeta.

27. U okviru prethodnog postupka Sud načelno preuzima podatke sadržane u zahtjevu za prethodnu odluku, uključujući imena ili druge osobne podatke. Stoga nacionalni sud treba, ako to smatra potrebnim, u svom zahtjevu za prethodnu odluku zaštititi određene podatke ili identitet jedne ili više osoba ili subjekata obuhvaćenih glavnim postupkom.

28. Nakon podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku Sud također može, bilo po službenoj dužnosti bilo na zahtjev suda koji je uputio prethodno pitanje ili na zahtjev stranke glavnog postupka, zaštititi identitet stranke. Da bi takav zahtjev imao učinka, mora biti upućen u što ranijoj fazi postupka, a u svakom slučaju prije objave obavijesti o predmetu u *Službenom listu Europske unije* i dostave zahtjeva za prethodnu odluku zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta.

#### **Učinci upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na postupak pred nacionalnim sudom**

29. Podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku uzrokuje prekid postupka pred nacionalnim sudom dok Sud ne donese odluku. Nacionalni sud, međutim, ostaje nadležan za poduzimanje potrebnih mjera osiguranja, posebice u okviru zahtjeva za ocjenu valjanosti (vidjeti točku 17.).

30. U interesu dobrog odvijanja prethodnog postupka pred Sudom i u svrhu očuvanja njegove učinkovitosti sud koji je uputio zahtjev mora obavijestiti Sud o svim sporednim postupovnim pitanjima koja bi mogla imati utjecaja na prethodni postupak, a pogotovo o tome jesu li se u postupak pred nacionalnim sudom upustile nove stranke.

#### **Troškovi i besplatna pravna pomoć**

31. Prethodni postupak pred Sudom ne naplaćuje se, a Sud ne odlučuje o troškovima stranaka u postupku koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev; odluku o tim troškovima donosi sud koji je uputio zahtjev.

32. U slučaju da jedna stranka glavnog postupka ne raspolaže dovoljnim financijskim sredstvima i kada je to moguće po pravilima nacionalnog prava, sud koji je uputio zahtjev može toj stranci dodijeliti besplatnu pravnu pomoć radi pokrivanja troškova, osobito onih proizašlih iz zastupanja pred Sudom. Sud EU-a može također dodijeliti takvu pomoć pod uvjetom da stranci već nije dodijeljena pomoć na nacionalnoj razini ili da ta pomoć ne pokriva - ili da samo djelomično pokriva - troškove nastale pred Sudom.

### Komunikacija između Suda i nacionalnih sudova

33. Zahtjev za prethodnu odluku i relevantne dokumente (osobito, ako je potrebno, spis predmeta ili njegovu presliku) mora izravno Sudu poslati nacionalni sud koji mu se obraća. Pošiljka mora biti poslana preporučenom poštom tajništvu Suda Europske unije (Rue du Fort Niedergrüneward, L-2925 Luxembourg).

34. Do dostave prethodne odluke sudu koji je uputio zahtjev tajništvo Suda ostaje u vezi s tim sudom i šalje mu primjerke postupovnih akata.

35. Sud svoju odluku prosljeđuje sudu koji je uputio zahtjev. Sud će biti zahvalan nacionalnom sudu ako ga obavijesti o utjecaju koji je prethodna odluka imala na odluku u glavnom postupku i prosljedi mu svoju konačnu odluku.

### II. – POSEBNE ODREDBE KOJE SE ODNOSU NA ZAHTJEVE ZA PRETHODNU ODLUKU HITNOG KARAKTERA

36. Pod uvjetima predviđenima člankom 23.a Statuta kao i člancima 105. do 114. Poslovnika zahtjev za prethodnu odluku može, u određenim okolnostima, biti podvrgnut ubrzanom ili hitnom postupku.

#### Uvjeti primjene ubrzanog i hitnog postupka

37. O primjeni tih postupaka odlučuje Sud. U načelu, takva se odluka donosi samo na temelju obrazloženog zahtjeva suda koji je uputio prethodno pitanje. Iznimno, Sud može odlučiti podvrgnuti zahtjev za prethodnu odluku ubrzanom ili hitnom postupku po službenoj dužnosti kada priroda ili okolnosti slučaja to zahtijevaju.

38. U skladu s člankom 105. Poslovnika, zahtjev za prethodnu odluku može biti podvrgnut **ubrzanom postupku**, uz odstupanje od odredaba Poslovnika kada priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima. Budući da taj postupak nameće bitna ograničenja svim sudionicima u postupku, a osobito svim državama članicama koje su pozvane podnijeti svoja pisana ili usmena očitovanja u rokovima puno kraćim od uobičajenih, njegova bi se primjena trebala zahtijevati samo u posebnim okolnostima koje mogu opravdati potrebu da se Sud brzo izjasni o postavljenim pitanjima. Velik broj osoba ili pravnih situacija potencijalno obuhvaćenih odlukom koju sud koji je uputio zahtjev mora donijeti nakon što se obratio Sudu u prethodnom postupku sam po sebi ne predstavlja izvanrednu okolnost koja bi mogla opravdati provedbu ubrzanog postupka <sup>(1)</sup>.

39. To je još važnije kad je riječ o **hitnom prethodnom postupku**, prema članku 107. Poslovnika. Taj postupak, koji se provodi samo u područjima predviđenima u glavi V. trećeg dijela UFEU-a koja se tiče područja slobode, sigurnosti i pravde, nameće još veća ograničenja sudionicima jer ograničava broj stranaka ovlaštenih za podnošenje pisanih očitovanja i omogućava da se, u iznimno hitnim slučajevima, potpuno izostavi pisani dio postupka pred Sudom. Provedba tog postupka trebala bi se stoga zahtijevati samo u okolnostima u kojima je apsolutno neophodno da se Sud vrlo brzo izjasni o pitanjima koja je postavio nacionalni sud.

40. Iako ovdje nije moguće iscrpno nabrojiti sve takve okolnosti, pogotovo zato što se pravila Unije koja uređuju područja slobode, sigurnosti i pravde mijenjaju i nadograđuju, nacionalni bi sud mogao, primjerice, razmotriti mogućnost podnošenja zahtjeva za hitni prethodni postupak u slučaju, predviđenom člankom 267. stavkom 4. UFEU-a, neke osobe koja je zadržana ili lišena slobode, a odgovor na postavljeno pitanje odlučujući je za procjenu pravnog položaja te osobe, ili u slučaju spora koji se tiče roditeljskog prava odnosno roditeljske skrbi, kada o odgovoru na prethodno pitanje ovisi nadležnost suda koji je po pravilima europskog prava pozvan na odlučivanje.

<sup>(1)</sup> Za pregled okolnosti koje su dovele do prihvaćanja ili odbijanja zahtjeva za ubrzan postupak, podnesenih na temelju članka 104.a izmijenjenog Poslovnika Suda od 19. lipnja 1991., vidjeti rješenja koja je donio predsjednik Suda, dostupna na stranici [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu) (ta rješenja dostupna su pod rubrikom „Sudska praksa“, a zatim je, u obrascu za pretraživanje, potrebno odabrati kako slijedi: Dokumenti – Dokumenti koji nisu objavljeni u Zborniku sudske prakse – Rješenja – Ubrzani postupak).

### Zahtjev za provedbu ubrzanog ili hitnog postupka

41. Kako bi se Sudu omogućilo da brzo odluči treba li provesti ubrzani ili hitni prethodni postupak, zahtjev mora sadržavati precizne pravne i činjenične okolnosti na kojima se temelji potreba za hitnošću te posebice objasniti opasnosti koje bi slijedile iz provedbe redovnog prethodnog postupka.

42. U mjeri u kojoj je to moguće, sud koji upućuje zahtjev sažeto naznačuje prijedlog odgovora na postavljena pitanja. Strankama glavnog postupka i drugim zainteresiranim osobama koje sudjeluju u postupku takva naznaka olakšava zauzimanje stajališta, a Sudu donošenje odluke, te time pridonosi brzini postupka.

43. Zahtjev za provedbu ubrzanog ili hitnog postupka treba izložiti na nedvosmislen način, što omogućuje tajništvu Suda da odmah utvrdi zahtijeva li spis poseban tretman. U tom se cilju sud koji upućuje zahtjev poziva da pojasni koji je od ta dva postupka potreban u tom predmetu i da u zahtjevu naznači relevantan članak Poslovnika (članak 105. za ubrzani postupak ili članak 107. za hitni postupak). Ta se naznaka mora nalaziti na vidljivom mjestu u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje (primjerice u zaglavlju ili u posebnom sudskom aktu). Kada je to potrebno, sud koji upućuje prethodno pitanje može poslati i popratno pismo kojem je svrha uputiti na taj zahtjev.

44. Što se tiče same odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, njezina kratkoća još je važnija u okolnostima hitnosti jer pridonosi brzini postupka.

### Komunikacija između Suda, suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku i stranaka glavnog postupka

45. Da bi se ubrzalo i olakšalo komunikaciju sa sudom koji je uputio zahtjev i strankama u postupku pred njim, sud koji je tražio provedbu ubrzanog ili hitnog postupka poziva se da naznači adresu elektroničke pošte, eventualno i broj telefaksa, koje će Sud moći koristiti, kao i adrese elektroničke pošte i brojeve telefaksa zastupnika stranaka u postupku.

46. Potpisani primjerak odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, sa zahtjevom za ubrzani ili hitni postupak, može se Sudu prethodno poslati elektroničkom poštom (ECJ-Registry@curia.europa.eu) ili telefaksom (+352 43 37 66). Postupanje po tim zahtjevima može započeti nakon primitka takvog primjerka. Izvornik tih akata treba, međutim, poslati tajništvu Suda u najkraćem roku.

---