

Tunjica Petrašević*

Sanja Mišević**

DIJALOG DRŽAVA ČLANICA SA SUDOM EU
KROZ PRETHODNOPITANJE
S POSEBNIMOSVRTOM NA PRETHODNO
PITANJE USTAVNOG SUDA RH
UPUĆENOG SUDU EU***

Institut prethodnog pitanja uređen je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU), a služi kao jedino djelotvorno sredstvo komunikacije nacionalnih sudova sa Sudom EU. Osim ključne uloge ujednačavanja i harmonizacije sudske prakse, institut prethodnog pitanja predstavlja jamstvo učinkovitosti sudske zaštite, provedbom načela jednakosti i sigurnosti, nastojeći omogućiti svim građanima Unije jednak pravni položaj. Autori u ovom radu pojašnjavaju ulogu prethodnog postupka u pravnom poretku Europske unije (dalje: EU), stavljajući naglasak na oskudnu intenciju nacionalnih ustavnih sudova za upućivanjem prethodnih pitanja i njihovu postojeću problematiku. Uzimajući u obzir činjenicu da je Ustavni sud Republike Hrvatske prvi puta postavio prethodno pitanje Sudu EU u travnju 2023, a koji postupak je još uvijek u tijeku, autori u ovom radu analiziraju upućeni zahtjev, problematizirajući pritom element potencijalne diskriminacije u pogledu slobode kretanja studenata koji se školuju na inozemnim sveučilištima, referirajući se na srodne primjere sudske prakse Suda EU.

Ključne reči: *Prethodno pitanje. – Sud EU. – Ustavni sudovi. – Sloboda kretanja. – Diskriminacija.*

* Tunjica Petrašević, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, tpetrase@pravos.hr (Republika Hrvatska)

** Sanja Mišević, mag. iur, odvjetnica u Odvjetničko društvo Mišević i Jarić d.o.o., Osijek i polaznica Poslijediplomskog sveučilišnog doktorskog studija Pravo na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, odv.sanja.misevic@gmail.com (Republika Hrvatska)

*** Istraživanje za ovaj rad provedeno je u sklopu projekta 'Umjetna inteligencija i kazneno pravo (IP-PRAVOS-18)', financiranog od strane Pravnog fakulteta Osijek.

1. UVOD

Mehanizam prethodnog pitanja još uvijek je nedovoljno aktualizirano pitanje u hrvatskoj sudskoj praksi, napose imajući u vidu da služi kao jedinstveno učinkovito sredstvo interakcije nacionalnih sudova država članica sa Sudom EU. Budući da Europska unija trenutno broji čak 27 država članica, od kojih svaka ima autentičnu pravnu tradiciju i različito usvojeno zakonodavstvo, posljedično se pojavila potreba za stvaranjem konkretnog i transparentnog mehanizma koji bi pogodovao stvaranju ravnoteže u odlukama nacionalnih sudova i spriječio potencijalni prijepor prilikom implementacije europskog zakonodavstva. Unatoč činjenici da je osnovni cilj prethodnog postupka osiguravanje ujednačene primjene europskog prava, pojedine države članice njegovim neiskorištavanjem ispuštaju pruženu im mogućnost za boljom homogenizacijom i usklađenosti nacionalnog zakonodavstva.

U prvom dijelu rada se najprije govori o suradnji nacionalnih sudova i Suda EU kroz mehanizam prethodnog postupka, da bi se u drugom dijelu opisao mehanizam prethodnog postupka, te njegova implementacija u domaće zakonodavstvo, stavljajući naglasak na oskudnu intenciju ustavnih sudova za postavljanjem prethodnih pitanja.

Treći dio rada bavi se odnosom ustavnih sudova spram prethodnog pitanja. Cilj ovog dijela rada je sažeto pojasniti što predstavlja prethodni postupak, koji je njegov cilj, faze i sam vremenski slijed, povlačeći paralelu sustavnim sudovima, a u kojem kontekstu se problematizira njihov oskudni dijalog sa Sudom EU.

Četvrti dio rada analizira institut prethodnog pitanja u nacionalnoj sudskoj praksi, ističući kako su nižestupanjski sudovi postavili veći broj prethodnih pitanja Sudu EU od sudove viših instanci.

U petom dijelu se analizira predmet *Lenić* iz kojeg je proisteklo prethodno pitanje kojim se Ustavni sud RH prvi puta (za sada i jedini) obraća Sudu EU, uz naglasak na slobodu kretanja zajamčenu UFEU-om kroz prizmu visokog obrazovanja, imajući na umu da je glavni cilj Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA) mobilnost studenata. Cilj je ukazati na važnost slobode kretanja studenata u svrhu obrazovanja unutar EU, napose kroz stajališta Suda EU.

U šestom, zaključnom dijelu rada izražena je dvojba o potrebi za upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku od strane Ustavnog suda RH u predmetu *Lenić*, uzimajući u obzir sve dosadašnje primjere iz

prakse Suda EU u kojoj je već ustaljena zabrana ograničenja slobode kretanja studenata u svrhu obrazovanja na inozemnim sveučilištima.

2. SURADNJA NACIONALNIH SUDOVA I SUDA EU KROZ MEHANIZAM PRETHODNOG POSTUPKA

Petrašević ukazuje da se pravo Unije primjenjuje decentralizirano, te da ga koriste suci različitih pravnih tradicija, s različitom edukacijom i koji koriste različite metode tumačenja, shodno čemu postoji rizik od primjene iste pravne norme prava EU na različit način.¹

Prethodni postupak utemeljen je originalnim ugovorom 1957. – Ugovorom o europskoj ekonomskoj zajednici, a danas je uređen Ugovorom o funkcioniranju Europske Unije, člankom 267.² U stručnoj literaturi i teoriji sadržane su ujednačene i općeprihvaćene definicije prethodnog postupka. Tridimas ističe da Sud EU, kod donošenja odluka po prethodnim pitanjima u biti provodi kontrolu ustavnosti radnji država članica, pri čemu može dati toliko specifičan odgovor sudu koji je zahtjev uputio, da istomu ne ostavlja manevarski prostor, dajući rješenje spora, ili može odgovoriti uopćeno, ukazujući nacionalnim pravosudnim tijelima da je odgovor na njima.³

Kako navode Čapeta i Rodin, prethodni postupak je mehanizam pomoću kojeg nacionalni sudovi država članica komuniciraju sa

- 1 Tunjica Petrašević, „Prethodni postupak u području slobode, sigurnosti i pravde – analiza njegove primjene“, *Zbornik radova „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“* 2015, 103.
- 2 Čl. 276 UFEU glasi: „Sud Europske unije nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču: (a) tumačenja Ugovora; (b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije. Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči. Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu. Ako se to pitanje postavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice u pogledu osobe kojoj je oduzeta sloboda, Sud Europske unije djeluje u najkraćem mogućem roku.“
- 3 Takis Tridimas, „Constitutional review of member state action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction“, *International Journal of Constitutional Law* 9/2011, 737–756.

Sudom EU, a kakva mogućnost je iznimno važna u svrhu postizanja što veće ujednačenosti i autentičnosti u primjeni europskog prava, obzirom da se isto nerijetko primjenjuje pred različitim nacionalnim sudovima. Uzimajući u obzir pravnu tradiciju u raznim europskim državama koja se s godinama mijenjala, nesporno se iznjedrila potreba za jedinstvenom institucijom, odnosno jedinstvenim mehanizmom koji bi doprinosa osiguravanju uravnotežene sudske prakse u što većoj mjeri, a kako bi se izbjegle potencijalne razlike u interpretaciji i implementaciji europskog prava.⁴ Člankom 267 UFEU-auvedena je mogućnost nacionalnim sudovima da Sudu upute prethodno pitanje, ako smatraju da je to potrebno, a propisana je i dužnost nacionalnih sudova da, u slučaju da protiv odluke prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, odnosno da se radi o zadnjoj instanci, takvo pitanje moraju uputiti Sudu. Ako nacionalni sud to ne učini, može snositi odgovornost za kršenje prava Europske unije.⁵ Naglasak se stavlja na sudove zadnje instance, no neovisno o činjenici da su to najviši nacionalni sudovi, predmet *Costa protiv E.N.E.L.*⁶ potvrđuje da se ta obveza nameće i najnižim sudovima, u slučaju da na odluku tog suda nije moguće izjaviti žalbu, kada se taj isti sud smatra sudom zadnje instance. Kako bi prethodno pitanje bilo valjano postavljeno, nacionalni sudovi moraju konkretno objasniti iz kojeg razloga „*im je odgovor Suda potreban za donošenje odluke*“, imajući na umu da Sud ne daje savjetodavna mišljenja, ne odgovara na pitanja hipotetskog karaktera, kao i na pitanja koja nemaju značaj u svrhu razrješenja spornih odnosa pred domaćim sudom.⁸

Wahl i Prete ukazali su na prvotnu spremnost Suda EU da široko tumači postupovne zahtjeve za podnošenjem prethodnog pitanja, dajući malu težinu postupovnim pogreškama, time nastojeći potaknuti korištenje ovog instituta. Međutim, uslijed povećanog broja pitanja, prema njihovom mišljenju, uslijedio je trend strožih procjena ispunje-

4 Tamara Čapeta, Siniša Rodin, *Osnove prava Europske Unije*, Zagreb 2018, 165.

5 Tunjica Petrašević, Lana Kovačić Markić, „Položaj nacionalnih ustavnih sudova u primjeni mehanizma prethodnog postupka s posebnim osvrtom na Ustavni sud Republike Hrvatske“, *HAZU, Pravo i politika EU: stara pitanja, novi odgovori* 2020, 149.

6 Presuda Suda od 15. srpnja 1964., C-6/64, *Costa v E.N.E.L.*, EU:C:1964:66.

7 Presuda Suda od 16. prosinca 1981., C-244/80, *Foglia / Novello*, EU:C:1981:302.

8 Dinka Šago, „Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom – problemi i moguća rješenja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39/2015, 384.

nosti formalnih pretpostavki za nadležnost Suda EU i dopuštenost pitanja.⁹

Važno je podsjetiti, a na što ukazuju Dederke i Naurin, na mogućnosti vlada država članica da dostave svoja stajališta u postupku povodom prethodnog pitanja, koji institut je neiskorišten. Ovi autori tvrde da odluka o iznošenju stajališta može biti povezana sa zabrinutošću oko doktrinarnog razvoja prava EU, ali i s neposrednim političkim preferencijama, te da su pravna ili bolje reći pravosudna (Sud EU) i politička arena sustava EU međusobno povezane znatno više nego bi se to činilo.¹⁰

3. PRIMJENA MEHANIZMA PRETHODNOG POSTUPKA

Nacionalni sudovi tijekom postupka mogu, a ponekad su i primorani obratiti se Sudu EU sa zahtjevom za tumačenjem prava EU, iz razloga konzultacije oko tumačenja prava EU ili ocjene valjanosti. Postupak pred Sudom EU uključuje donošenje presude ili obrazloženog rješenja, no Sud osim uloge koji obavlja za nacionalne sudove, izvršava i didaktičku ulogu, pojašnjavajući značenje komunitarnog prava cjelokupnoj javnosti, obzirom da su donesene odluke javno dostupne, te građani mogu slobodno vidjeti kako Sud tumači određena pravila ili koncepte.¹¹ Ako Sud povodom prethodnog pitanja neku pravnu normu proglasi nevaljanom, tada u nekom kasnijem postupku nije potrebno ponovno postavljati isto pitanje jer takve odluke imaju učinak *erga omnes*.¹²

Prethodni postupak u naravi ima dvije faze, prvu koja se odvija pred nacionalnim sudom, do upućivanja pitanja, te sam postupak pred Sudom EU povodom postavljenog pitanja.¹³

9 Nils Wahl, Luca Prete, „The gate keepers of article 267 TFEU: On jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings“, *Common Market Law Review* 55/2018, 511–547.

10 Julian Dederke, Daniel Naurin, „Friends of the Court? Why EU governments file observations before the Court of Justice“, *European Journal of Political Research* 57/2018, 867–882.

11 D. Šago, *op. cit.*, 382.

12 T. Petrašević, L. Kovačić Markić, *op. cit.*, 151.

13 Ponekad se govori i o trećoj fazi, koja se tiče postupka odlučivanja nacionalnog suda nakon odluke Suda EU.

Postupak u drugoj fazi pred Sudom EU egzaktno je reguliran jedinstvenim pravilima postupka. Uzimajući u obzir izostanak unificiranja regulacije pred nacionalnim sudovima glede prethodnog pitanja, postupovna pravila se u prvoj fazi mogu znatno razlikovati.¹⁴

Zahtjev koji nacionalni sudovi upućuju Sudu EU ne može se odnositi na tumačenje odredbi nacionalnog prava ili u svezi sa činjeničnim pitanjima iz glavnog postupka. Kako se navodi i u predmetu *Vervloet i dr.*, „Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaze činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja“.¹⁵

Preporukom iz 2019. Sud EU detaljno je propisan oblik i sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku, koje preporuke u naravi čine kodifikaciju sudske prakse Suda EU.¹⁶

Tako za uspješno podnošenje zahtjeva, podnositelj mora Sudu dati jasan činjenični i pravni aspekt postupka, stoga takav zahtjev mora sadržavati: relevantne činjenice samoga spora, uključujući i kratak opis sadržaja, objasniti smisao primjenjivih nacionalnih odredbi, potkrijepiti sudskom praksom i preciznim referencama, navesti razloge koji su doveli do postavljanja pitanja kao i članke relevantnih akata prava EU koje se trebaju primijeniti u konkretnom slučaju, poveznicu između odredbi prava EU i nacionalnih sudova te, ukoliko je potrebno, kratko navesti argumentirana stajališta sudionika procesa, kao i svoj stav u pogledu merituma spora.

Dvojbe se pojavljuju prilikom definiranja pojma „sud“ u kontekstu mogućnosti podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku. Naime, sukladno čl. 267 UFEU-a samo su sudbena tijela ovlaštena na pokretanje prethodnih postupaka, a definiciju samog sudbenog tijela daje upravo Sud EU. Obzirom na navedeno, aktivna legitimacija dodijeljena je

-
- 14 Tunjica Petrašević, Igor Vuletić, „Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 5/2014.
 - 15 Presuda Suda od 21. prosinca 2016., C-76/15, *Vervloet i dr.*, EU:C:2016:975.
 - 16 Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:32019H1108%2801%29>.

sudovima država članica, dok su stranke u postupku izostavljene u tom dijelu, pa zaključujemo kako ni protivljenje stranaka ne može spriječiti nacionalni sud da uputi prethodno pitanje.¹⁷

Kao što proizlazi iz Preporuke, kada se definira pojam „sud“ treba uvažiti više čimbenika, vodeći računa o tomu da li je institucija koja upućuje pitanje nezavisna, stalna i ustanovljena zakonom, rukovodi li se u svojem postupanju pravnim pravilima i sl.¹⁸

Pored sudova, mogućnost upućivanja prethodnih pitanja imaju i kvazisudska tijela, kao što su DKOM, AZTN i dr. tzv. nezavisni regulatori. Postoji mogućnost da se jedno od nezavisnih regulatornih tijela nađe u situaciji da će morati primijeniti pravnu normu EU. U tom slučaju, Petrašević ocjenjuje kako takva tijela mogu ispunjavati sve zahtjeve pojma „sud“ iz čl. 267 UFEU-a te da ne bi trebala biti zapreka da i ona budu aktivno legitimirana za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku.¹⁹

Uspostavljajući koherentnost tumačenja, krajnji cilj mehanizma prethodnog postupka jest jamstvo učinkovitosti sudske zaštite, provođenjem načela pravne sigurnosti i jednakosti. Možemo reći da ovaj institut predstavlja „nepostojeću izravnu žalbu“ za zaštitu pred Sudom EU.²⁰

4. USTAVNI SUDOVI I PRETHODNO PITANJE

Imajući u vidu nesklonost ustavnih sudova da upućuju Sudu EU prethodna pitanja, svrsishodno je istražiti zašto ustavni sudovi država članica ne koriste svoju ovlast zajamčenu čl. 267 UFEU-a.

Prvenstveno treba razlučiti jesu li ustavni sudovi doista sudovi u smislu odredbe čl. 267 UFEU-a, budući da se to pitanje pojavljuje kao prijemor u sudskoj praksi već više od 70 godina europskih

17 T. Petrašević, L. Kovačić Markić, *op. cit.*, 149.

18 Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka, točka 4.

19 Tunjica Petrašević, „Prethodni postupak pred Europskim sudom s posebnim osvrtom na njegovu implementaciju u nacionalne pravne sustave država članica“, Doktorski rad, Sveučilište u Zagrebu, 2011, 57.

20 Luis Jimena Quesada, „La cuestión prejudicial europea ante planteamientos más que dudosos“, *Catedrático de Derecho constitucional Universidad de Valencia* 39/2017. 272–273.

integracija. Sukladno stajalištu Suda, mogućnost upućivanja prethodnih pitanja vezana je konkretno uz koncept „nacionalnih sudova“, ali još uvijek nije ustaljena formulacija o kojim se to točno sudovima radi, odnosno nije precizirano koji sudovi i/ili tribunali smiju/ne smiju podnijeti zahtjeve. Posljedično tim nedostacima, možemo reći da je Sud ustalio svoju praksu glede tog pitanja na način da je utvrdio zahtjeve koje određena institucija mora ispuniti da bi se kvalificirala kao „sud“ u smislu odredbi UFEU-a; je li tijelo utvrđeno zakonom; je li trajno; je li njegova nadležnost obvezna; je li postupak kontradiktoran (*inter partes*); primjenjuje li zakonska pravila; je li neovisan i donosi li odluke sudske prirode. Uzimajući u obzir i činjenicu da su ustavni sudovi posljednja instanca, odnosno da protiv njihovih odluka nema pravnog lijeka u nacionalnom pravu, apsurdno bi bilo uskratiti im mogućnost upućivanja prethodnog pitanja, imajući na umu da bi ustavni sudovi pretpostavljali zadovoljenje utvrđenih zahtjeva za kvalifikaciju pod pojmom riječi „sud“. Koliko je autorima poznato, Sud EU u svojoj dosadašnjoj praksi nikada nije odbio zahtjev ustavnog suda, što također sugerira na spremnost na dijalog. Konkretna problematika pojavljuje se u smislu funkcije ustavnih sudova; isti ne rješavaju konkretne slučajeve, već samo nadziru ustavnost zakona i drugih akata, no to ne bi smjelo predstavljati zapreku za upućivanjem prethodnih pitanja obzirom da ustavni sudovi ulaze pod pojam suda u tom kontekstu.²¹

Do sada su se ustavni sudovi oslanjali na tihe, međusobne dijaloge, izbjegavajući mogućnost postavljanja prethodnog pitanja.

Neminovna je činjenica da bi ustavni sudovi trebali prihvatiti mogućnost korištenja prethodnog pitanja i na taj način uspostaviti uvjete za konstruktivan i učinkovit dijalog sa Sudom EU, u svjetlu međusobne suradnje i uvažavanja, a sve u svrhu harmonizacije sudske prakse.²² Bez obzira na međusobnu suradnju, dijalog sa Sudom EU može ojačati argumentaciju ustavnih sudova, napose imajući u vidu osjetljivost pitanja koja stoje pred ustavnim sudovima.²³ Rodin kao glavni razlog odbijanja suradnje ustavnog suda sa Sudom EU vidi u

21 T. Petrašević, *op. cit.*, 72.

22 Stephan W. Schill, Armin von Bogdandy, „Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty“, *Common Market Law Review* 48/2018, 1449.

23 Miloš Stanić, „Ukratko o ustavnom identitetu kao mostu suradnje Evropskog suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova država članica“, *Revizija za evropsko pravo XXIII* 23/2021. 70.

činjenici da su mišljenja Suda često formulirana na način da nacionalnim sudovima ostavljaju vrlo malo diskrecije prilikom interpretacije nacionalnog prava, a uzimajući u obzir da ocjena ustavnosti zakona obuhvaća osjetljiva pitanja.²⁴ U odnosu na druge nacionalne sudove čija je funkcija provođenje prava, bilo europskog ili nacionalnog, ustavni sudovi imaju zadatak voditi računa o usklađenosti pravnih normi i međunarodnih ugovora s ustavom kao najvišim aktom neke države, što dodatno utječe na prihvaćanje mehanizma prethodnog postupka.²⁵

5. ANALIZA PRETHODNOG PITANJA U NACIONALNOJ SUDSKOJ PRAKSI RH

Republika Hrvatska (dalje RH) je kao punopravna članica EU dužna usvojiti, prihvatiti i primjenjivati pravnu stečevinu EU, pa tako primjenjivati i institut prethodnog pitanja kada se za tim pojavi potreba. Domaći zakonodavac prethodni postupak propisuje u okviru posebnih procesnih zakona, uključujući Zakon o upravnim sporovima²⁶, Zakon o kaznenom postupku²⁷ i Zakon o parničnom postupku²⁸, iz čega proizlazi da je RH stvorila određeni procesni okvir za harmonizaciju nacionalnog prava s europskim po pitanju primjene prethodnog postupka.

U parničnom postupku se općenito možemo osvrnuti na pitanje funkcije koja se željela postići uvođenjem instituta prethodnog postupka. Budući da nacionalni sudovi RH nemaju tendenciju postavljati

24 Siniša Rodin, „Ustavni sud i članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji“, *Novi informator* 2009, 318.

25 Duško Lopandić, „Poljski izazov – načelo nadređenosti u pravu EU i praksa ustavnih sudova država članica“, *Revija za evropsko pravo: XXIV* 24/2022, 9.

26 Zakon o upravnim sporovima, *Narodne novine*, br. 110/2021 u čl. 45 st. 2 uređuje mogućnosti prekida spora; u slučaju kada sud podnese zahtjev Sudu EU o tumačenju prava EU ili o valjanosti akta koje su donijele institucije EU.

27 Zakon o kaznenom postupku – ZKP, *Narodne novine*, br. 80/2022. u čl. 18a sadrži odredbu kojom se propisuje da će sud, u slučaju podnošenja zahtjeva Sudu, odrediti prekid postupka sve do donošenja odluke Suda, a o čemu je dužan i obavijestiti ministarstvo nadležno za vanjske poslove.

28 Zakon o parničnom postupku– ZPP, *Narodne novine*, br. 114/2022. u čl. 213 st. 1 propisuje odredbu o mogućnosti prekida postupka ako je odlučeno podnijeti zahtjev Europskom sudu o tumačenju prava EU ili valjanosti akata koje su donijele institucije EU.

prethodna pitanja Sudu EU, otvaraju se brojni problemi kod neujednačene sudske prakse u parničnim postupcima, kao jednim od najbrojnijih. Nacionalni sudovi bi trebali sve više ići u korak s europskim standardima i primjenjivati odluke Suda EU kako bi ujednačili svoju praksu (imajući u vidu da se europske odredbe nerijetko pojavljuju u parničnim postupcima) i time doveli do koncentracije parničnih postupaka i bržeg donošenja odluka.

Republika Hrvatska danas broji ukupno 41 prethodno pitanje upućeno Sudu, od kojih je 13 još uvijek u postupku donošenja konačne odluke. Zanimljivo je za primijetiti kako sudovi nižih instanci imaju veću tendenciju za pokretanjem prethodnog postupka za razliku od najviših sudova, imajući na umu da Vrhovni sud ima dva, a Ustavni sud samo jedno upućeno prethodno pitanje, a koje je tema ovoga rada.²⁹

Upućivanje prethodnog pitanja i cjelokupan prethodni postupak predstavlja esencijalni mehanizam europskog pravnog okvira, a koji omogućava dosljednost i harmonizaciju tumačenja i primjene komunitarnog prava. Ovakav mehanizam osnažuje integraciju u EU i potiče interakciju nacionalnih sudova sa Sudom EU, a time se potiče cilj stvaranja jedinstvenog europskog pravnog prostora, koji štiti prava građana na pravičan i jedinstven način, neovisno o kojoj državi članici se radi.

29 Upravni sud u Zagrebu postavio je četiri, a Visoki upravni sud tri pitanja. Trgovački sud u Zagrebu učinio je to četiri puta, dok je s Visokog trgovačkog suda poslano najviše prethodnih pitanja, točnije sedam. Od županijskih sudova, mogućnost prethodnog pitanja iskoristio je Županijski sud u Puli dva puta te Županijski sud u Zagrebu jednom. Općinski građanski sud u Zagrebu, Općinski sud u Novom Zagrebu i Prekršajni sud u Bjelovaru uputili su po dva prethodna pitanja Sudu EU, a po jedno Općinski sud u Osijeku, Općinski sud u Zadru, Općinski sud u Rijeci, Općinski sud u Vukovaru te Općinski sud u Puli. Najviše prethodnih pitanja od općinskih sudova uputio je Općinski sud u Velikoj Gorici. Za napomenuti je i kako je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte također iskoristio danu mu mogućnost i Sudu EU uputio prethodno pitanje. (Podaci preuzeti sa službene stranice Info Curia; <https://curia.europa.eu/>)

6. PRETHODNO PITANJE USTAVNOG SUDA RH UPUĆENOG SUDU EU

Znanstvena analiza sudskih odluka zahtjevan je posao. Naime, a kao što navodi Guastini, u modernoj pravnoj literaturi djelatnost sudovanja se shvaća kao puko primjenjivanje prethodno ustanovljenih općih normi na pojedinačne slučajeve, što zahtjeva deduktivno rasuđivanje. Proces sudovanja podvrgnut je načelu zakonitosti, slijedom čega svaka odluka treba biti utemeljena na već postojećoj pravnoj normi, jer u protivnom ne bi bilo zajamčeno načelo jednakog postupanja s jednakim činjeničnim stanjem, ni pravne sigurnosti, tj. predvidljivosti sudskih odluka.³⁰ Također, sudovi često daju prednost uvjerljivosti pravnog obrazloženja u odnosu na njegovu logičnu i argumentacijsku točnost, slijedom čega obrazloženja uključuju različite ocjene i izbore koji često ostaju implicitni u sudskim odlukama.³¹ Primjećuje se, međutim, kako su obrazloženja odluka nacionalnih sudova, pod utjecajem Suda EU, ali i Europskog suda za ljudska prava sve detaljnija, pravno argumentirana i sveobuhvatna, a što će biti razvidno i iz sljedeće analize.

Ustavni sud RH je prvi put iskoristio pravo podnošenja prethodnog pitanja Sudu EU povodom ustavne tužbe u predmetu Lenić.³² Ukratko, presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske odbijena je žalba tužiteljice koju je ista podnijela protiv prvostupanjske presude, kojom je u bitnomu utvrđeno kako podnositeljica nema pravo na osobni odbitak kod poreza na dohodak. Naime, poreznim rješenjem podnositeljici ustavne tužbe utvrđena je razlika poreza i prireza, uz obrazloženje kako joj je kao poreznom obvezniku brisan osobni odbitak za uzdržavanog člana – dijete, budući je to dijete ostvarilo primitak veći od 11.000 kn, jer joj je isplaćen primitak s osnova programa Erasmus + radi školovanja u Finskoj u iznos od 2.300 EUR, kao namjenska – bespovratna sredstva *Fondova i programa EU za provedbu aktivnosti i mobilnosti u svrhu obrazovanja i stručnog usavršavanja*. Podnositeljica je isticala da iznos isplaćen njejoj kćeri u okviru

30 Ricardo Guastini, *Sintaksa prava*, Zagreb 2016.

31 Damiano Canale, „Legal Interpretation and the Objectivity of Values“, *SSRN Electronic Journal* 10/2008, 1–26.

32 Predmet C-277/23, *Ministarstvo financija*, postupak u tijeku.

Erasmus + programa predstavlja jednu vrstu socijalne potpore u svrhu pokrivanja troškova života za vrijeme studijskog boravka u inozemstvu, po posebnom propisu *Uredbe br. 1288/2 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa „Erasmus+“*. Također, da visina potpore ovisi o standardu života zemlje u koju student ide, odnosno o stupnju ekonomskog i socijalnog razvoja te zemlje, upravo iz razloga jer služi za pokrivanje troškova života studiranja u inozemstvu, te je podnositeljica kao roditelj i za vrijeme studijskog boravka u inozemstvu financirala svoju kćer. U upravnoj tužbi podnositeljica je ukazivala na odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije³³, apostrofirajući kako se radi o diskriminatornim odredbama zakona, ali i diskriminirajućoj praksi poreznih tijela kojom se roditelje studenata kojima se isplaćuju potpore za školovanje u inozemstvu stavlja u neravnopravan položaj. Također, podnositeljica ukazuje kako je Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak³⁴ uočena nepravilnost ispravljena, te je navedeno kako se kod utvrđivanja „...prava na osobni odbitak za uzdržavane članove ne uzimaju u obzir, između ostalog: stipendije, nagrade za izvrsnost učenika i studenata isplaćene iz proračuna i bespovratna sredstva koja se isplaćuju iz proračuna, fondova i programa Europske unije i drugih međunarodnih fondova i programa uređenih posebnim propisima i međunarodnim sporazumima, u svrhu obrazovanja i stručnog usavršavanja...“, čime su nacionalni porezni propisi usklađeni s propisima EU. Podnositeljica je također ukazala na potrebu izravne primjene Direktive, obzirom da zakonske odredbe (konkretno, Zakona o porezu na dohodak³⁵) nisu u skladu s pravnom stečevinom EU. Prvostupanjski sud je odbio tužbu, uz obrazloženje kako nije bilo mjesta za izravnu primjenu europskog prava, iz razloga što odredbe Uredbe (EU) br. 1288/2013 na koju se tužiteljica (ovdje podnositeljica ustavne tužbe) čine preambulu Uredbe, dakle tekst između naslova Uredbe i njezinog normativnog dijela, pa samim time nije obvezujućeg karaktera. Iste argumente Sud iznosi i za neprimjenu odredbi *Direktive 2016/801o*

33 Zakon o suzbijanju diskriminacije, *Narodne novine*, br. 85/08, 112/12.

34 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, *Narodne novine*, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 151/2022.

35 Zakon o porezu na dohodak, *Narodne novine*, br. 177/2004, 73/2008, 80/2010, 114/2011, 22/2012, 144/2012, 43/2013, 120/2013, 125/2013, 148/2013, 83/2014, 143/2014, 136/2015, 115/2016.

uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata. U žalbi protiv navedene odluke, ovdje podnositeljica navodi kako su obvezujući svi dijelovi uredbi EU, te direktiva kada je moguća njihova izravna primjena. Također, opetovano se poziva na prigovor diskriminacije, odnosno stavljanja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge roditelje. Visoki upravni sud (dalje: VUS) odbija žalbu, u bitnome navodeći da je podnositeljica propustila navesti diskriminacijsku osnovu na koju se poziva, a koja je predviđena zakonom (rasna ili etična pripadnost, boja kože, vjera, spol itd.).

6.1. Jurisdikcija Ustavnog suda

Ustavni sud je tužbu ocijenio kao osnovanu i dopuštenu, obzirom da je podnositeljica pravilno iscrpila dopušteni pravni put. Smatrajući da navodi ustavne tužbe i konkretne okolnosti slučaja otvaraju brojna složena pitanja tumačenja prava EU-a bez kojih nije moguće donijeti valjanu odluku o biti prigovora o povredama ustavnih i konvencijskih prava, na sjednici Ustavnog suda, a temeljem čl. 267. UFEU, donesena je odluka o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku Sudu EU, te je došlo do zastoja daljnjeg postupka sve do donošenja odluke.³⁶

6.2. Rasprava o meritumu

Na samome početku zahtjeva za prethodnu odluku Ustavni sud iznosi činjenice i okolnosti slučaja, u kojima navodi cjelokupno činjenično stanje predmeta, uz sve okolnosti slučaja i tijekom postupka prije upućivanja prethodnog pitanja, ističući kako se slaže s podnositeljicom u dijelu njezinog prigovora da je dijete, u identičnim okolnostima slučaja otišlo na studijski boravak u bilo koju zemlju sudionicu programa Erasmus + s nižim prosječnim troškovima života (tzv. treća programska skupina), isplaćeni predujam potpore za mobilnost studenta ne bi prešao cenzus od 11.000,00 kn koji je propisan čl. 36 st. 1 i 4 Zakona o porezu na dohodak, te da samim time podnositeljica ne bi izgubila pravo na uvećanje osnovnog odbitka za uzdržavano dijete.

36 O ulozi ustavnih sudova u prethodnim pitanjima više vidi *supra*.

Ustavni sud je potom istaknuo pravni okvir, odnosno mjerodavne odredbe Ustava koje se tiču jednakosti pred zakonom i zajamčenog prava vlasništva. Potom se navodi i čl. 141c Ustava RH koji govori da se akti EU koje je prihvatila RH primjenjuju u skladu s pravnom stečevinom EU, čl. 141d Ustava RH koji jamči slobodu kretanja državljana RH na području svih država članica. Zatim se navode i mjerodavne odredbe ostalih relevantnih nacionalnih zakona.³⁷ Ustavni sud nadalje navodi kako se, iako o tome nema sudske prakse, Pučka pravobraniteljica RH izjasnila da su prema praksi poreznih tijela navedene potpore neoporezive za studente, no da porezni tretman prava roditelja na uvećanje osnovnog odbitka za uzdržavanog člana koji primi Erasmus + potporu predstavlja prepreku za odlazak na studijski program u inozemstvo, te je dala preporuku za izmjenu zakona, uključujući promjenu postojećeg poreznog tretmana „...*Erasmus + potpora, tako da se uvrste u prihode koji se ne uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja prava na osobni odbitak, neovisno o iznosu isplaćene potpore, kao što je slučaj s, primjerice, socijalnim potporama...*“.³⁸

Iako su nižestupanjskisudovi dali određene razloge, a obzirom na specifični status spornih potpora, postoji dvojba od strane Ustavnog suda koji navodi da nije moguće utvrditi je li pravo EU-a primjenjivo u konkretnom slučaju. Potom ističe i element diskriminacije, obzirom da je podnositeljica stavljena u nepovoljniji položaj, protivno načelima jednakosti i zabrane diskriminacije, samo iz razloga jer je njezino dijete koristilo mjere mobilnosti koje su joj pružene. Ustavni sud nadalje izdvaja sporna pitanja primjene čl. 18, 20 i 21 UFEU-a u konkretnom slučaju, odnosno primjenjuju li se navedene odredbe na podnositeljčin slučaj, istodobno zaključujući da bi takve odredbe ipak mogle biti primjenjive u konkretnom slučaju. Drugo sporno pitanje odnosi se na potencijalnu prepreku slobodi kretanja (mobilnosti studenata) u smislu čl. 20 i 21 UFEU-a, uz obrazloženje Ustavnog suda da Sud EU, iako izravno oporezivanje stavlja u nadležnost država članica, istima nalaže

37 Zakon o porezu na dohodak, *Narodne novine*, br. 177/2004, 73/2008, 80/2010, 114/2011, 22/2012, 144/2012, 43/2013, 120/2013, 125/2013, 148/2013, 83/2014, 143/2014, 136/2015, 115/2016 – u daljnjem tekstu ZPD/04, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, *Narodne novine*, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 151/2022.

38 Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2017. godinu, dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2017-godinu/?wpdmdl=4745&refresh=63c90d728a8151674120562, 25. 9. 2023>.

da nadležnost moraju provoditi uz poštivanje prava EU-a, te da im ne dopušta primjenu mjera koje bi bile protivne slobodama kretanja zajamčenim UFEU-om, uključujući i porezne mjere. Navodi se i utvrđenje da, kada država članica uredi sustav financijske pomoći za obrazovanje studentima, dužna je osigurati da načini dodjele takve pomoći ne predstavljaju neopravdano ograničenje slobode kretanja i boravka na području država članica, te da ostalim povezanim propisima ne smiju odvrćati građane da napuste državu podrijetla radi obrazovanja u drugoj državi članici. Sukladno izvješću Pučke pravobraniteljice RH za 2017. godinu, sveučilišta su navela da studenti odustaju od korištenja mjera programa Erasmus + iz razloga što tada njihovi roditelji gube pravo na uvećanje osobnog odbitka za uzdržavanog studenta, slijedom čega i Ustavni sud potvrđuje da čl. 36 ZPD/04 nedvojbeno odvrća studente od korištenja mjera mobilnosti. Iduće sporno pitanje odnosi se na moguće načine primjene načela jednakosti (zabrane diskriminacije) u konkretnom slučaju, pri tome Ustavni sud objašnjava da se čini da naizgled neutralne odredbe čl. 36 ZPD/04 stavljaju podnositeljicu u nepovoljniji položaj u odnosu na porezne obveznike u RH čija su djeca primila druge neoporezive primitke. Idućim spornim pitanjima Ustavni sud pita može li se stavljanje podnositeljice u nepovoljniji položaj opravdati legitimnim ciljem, te je li osporena porezna mjera bila nužna za ostvarivanje tog legitimnog cilja i je li opravdana s aspekta prava EU-a.

Iscrpan zahtjev za prethodnu odluku, koji se proteže na čak 36 stranica, u bitnome pita Sud EU treba li odredbe čl. 18, 20, 21 i 165 st. 2 t. 2 UFEU tumačiti na način da im se protive propisi države članice prema kojoj roditelj gubi pravo uvećanja godišnjeg osobnog odbitka poreza na dohodak za uzdržavano dijete, koje kao student koristi financijske potpore iz *Uredbe br. 1288/2013 radi ostvarivanja mobilnosti studenata*, kao i treba li čl. 67 *Uredbe br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti* tumačiti na način da im se protive propisi države članice prema kojoj roditelj gubi pravo uvećanja godišnjeg osobnog odbitka poreza na dohodak za uzdržavano dijete.

6.3. Analiza primjenjive sudske prakse

Sud EU je u više svojih odluka utvrdio da nacionalni propisi koji uskraćuju ili na bilo koji način ograničavaju slobodu kretanja studen-

tima u svrhu obrazovanja unutar EU predstavljaju mjere ograničenja slobode kretanja iz čl. 21. UFEU-a.³⁹, od kojih su se neke odnosile baš na porezni tretman.⁴⁰

U predmetu *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)* Sud govori o tumačenju čl. 45 UFEU⁴¹ i čl. 7 st. 2 Uredbe EU, br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o slobodi kretanja radnika u Uniji⁴² (dalje: Uredba), a u okviru spora između osobe MCM i Nacionalnog odbora za pomoć studentima iz Švedske, u svezi s pravom osobe MCM na dodjelu financijske potpore od strane Švedske za studij u Španjolskoj, budući da je isti švedski državljanin koji od rođenja boravi u Španjolskoj. Sud EU donosi odluku kojom čl. 45 UFEU-a i čl. 7 st. 2 Uredbe tumači *„tako da im se protivi propis države članice koji pravo djeteta – čiji je roditelj osoba koja je napustila državu članicu domaćina u kojoj je radila kako bi živjela u prvoj državi članici čiji je državljanin – na financijsku pomoć namijenjenu pohađanju studija u državi članici domaćinu, uvjetuje time da je to dijete povezano s državom članicom podrijetla, u situaciji u kojoj, s jedne strane, dijete od svojeg rođenja boravi u državi članici domaćinu i, s druge strane, država članica podrijetla propisuje uvjet postojanja povezanosti za druge državljane koji ne ispu-*

39 Presuda Suda od 24. studenog 2022, C-638/20, *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, EU:C:2022:916.

40 Presuda Suda od 27. lipnja 2017., C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, EU:C:2017:496; Presuda Suda od 11. rujna 2007., C-76/05, *Schwarzi Gootjes – Schwarz*, EU:C:2007:492.

41 Članak 45 UFEU-a: „1. Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije. 2. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. 3. Podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo na: (a) prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje; (b) slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu; (c) boravak u državi članici radi zapošljavanja sukladno odredbama koje uređuju zapošljavanje državljanina te države utvrđenih zakonom i ostalim propisima; (d) ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja u toj državi, pod uvjetima sadržanima u uredbama koje sastavlja Komisija. 4. Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na zapošljavanje u javnim službama.“

42 Članak 7 st. 2 Uredbe EU, br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o slobodi kretanja radnika u Uniji: „Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.“

njavaju uvjet boravišta i koji se prijavljuju za takvu financijsku pomoć kako bi studirali u drugoj državi članici...“.

U predmetu *Congregacion protiv Ayuntamiento*, podnesen je zahtjev za prethodnu odluku u okviru spora između crvene zajednice vjerskih škola u pokrajini Betania i općine Getafe iz Španjolske. Naime, crkvena zajednica zatražila je povrat poreza za troškove građevinskih radova i instalacija na građevini u svojem vlasništvu, što je općina odbila priznati kao pravno osnovano. Iz postavljenog pitanja proizlazi dvojba suda je li izuzeće od poreza za građevinske radove na nekretnini u vlasništvu crkve, a koja građevina je namijenjena i za djelatnosti koje nisu isključivo vjerske, obuhvaćeno zabranom iz čl. 107 st. 1 UFEU-a.⁴³ Sud EU je ustvrdio da ovo izuzeće od porezamože biti obuhvaćeno zabranom iz čl. 107 st. 1 UFEU-a ako se radi o gospodarskim aktivnostima (gospodarska djelatnost je svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na tržištu). Međutim, potonje treba utvrditi nacionalni sud.

U predmetu *Schwarzi Gootjes – Schwarz*, djeca njemačke obitelji Schwarz su, pohađajući obrazovnu ustanovu koja se nalazi u drugoj državi članici, koristila svoje pravo na slobodno kretanje, no nacionalno zakonodavstvo različito je tretiralo porezne obveznike čija djeca su se školovala u Njemačkoj, od poreznih obveznika čija su djeca bila na školovanju u drugoj državi članici, što se konkretno odrazilo i na obitelj Schwarz. Roditelji Schwarz su tražili od „Finanzamt“ (poreznog ureda) da im dopusti poreznu olakšicu na školarine nastale za njihovu djecu, no isti ih je odbio, uz obrazloženje da njemačko zakonodavstvo o porezu na dohodak dozvoljava dodjeljivanje porezne olakšice onim poreznim obveznicima koji su plaćali školarine njemačkim privatnim školama. Sud je ustvrdio da su takve odredbe nacionalnog zakonodavstva u suprotnosti s pravom EU, nedvojbeno stavljaju obitelj Schwarz u nepovoljniji položaj, isključivo iz razloga što su koristili svoje pravo na slobodu kretanja kako bi se obrazovali u drugoj državi članici.

43 Članak 107 st. 1 UFEU-a: „Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.“

Također, Sud EU odlučivao je i u slučajevima neizravne diskriminacije studenata temeljem državljanstva.⁴⁴

U predmetu *Bragança Linares Verruga i drugi*, činjenično stanje odnosi se na studenta Sveučilišta u Belgiji koji boravi u Francuskoj sa svojim roditeljima. Njegova majka zaposlena je u Luksemburgu već duži niz godina sa samo jednim kraćim prekidom, dok je otac također zaposlen u istoj državi članici gdje radi u vlastitom poduzeću kao samozaposlena osoba. Kao student Sveučilišta u Belgiji podnio je zahtjev za dodjeljivanje državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje, no ministar visokoškolskog obrazovanja i istraživanja odlukom je odbio usvojiti zahtjev zbog neispunjavanja uvjeta propisanih nacionalnim zakonom. Sud EU je u predmetnom postupku utvrdio postojanje neizravne diskriminacije, odnosno navodi da se odredbama Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji „...protivi nacionalno zakonodavstvo koje uvjetuje dodjelu novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje onim studentima koji u dotičnoj državi članici nemaju boravište (s time da je barem jedan od njihovih roditelja radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć), ali da ne propisuje takav uvjet kada je riječ o studentima koji imaju boravište na području te države“. Neizravna diskriminacija može biti dopuštena samo ako je objektivno opravdana; dok u predmetnom slučaju Sud zaključuje kako propisani uvjet boravišta predstavlja ograničenje koje premašuje ono što je nužno za postizanje legitimnog cilja, konkretno povećanje broja nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju u stanovništvu koje ima boravište u toj državi.

7. ZAKLJUČAK

Prethodno pitanje omogućuje sudovima država članica izravan dijalog sa Sudom EU, što vodi u efikasnu i brzu komunikaciju te djeluje kao jedino učinkovito sredstvo za postizanje ujednačene primjene prava EU u svim državama članicama, slijedom čega se za sve građane na području Unije nastoji uspostaviti jednak tretman. Iako ustavni sudovi nemaju tendenciju koristiti se mogućnošću upućivanja prethodnog

44 Presuda Suda od 14. prosinca 2016., C-238/15, *Bragança Linares Verruga i drugi*, EU:C:2016:94.

pitanja, njihova spremnost na suradnju može dovesti do svrsishodnog dijaloga. U svjetlu međusobne suradnje i dosadašnje sudske prakse, ustavni sudovi bi trebali uspostaviti uvjete za učinkovitim dijalogom sa Sudom EU i sve češće uspostavljati interakciju, kako zbog ujednačavanja sudske prakse, tako i zbog lakšeg i pravilnijeg donošenja odluka. U korak s europskim standardima, i Republika Hrvatska je kroz integraciju prethodnog postupka u okviru posebnih procesnih zakona stvorila relevantan pravni okvir koji doprinosi stvaranju ravnoteže u odnosu na pravo Unije.

Prvenstvena kritika u konkretnom predmetu odnosi se na stajalište Visokog upravnog suda RH da podnositeljica nije jasno naznačila diskriminacijsku osnovu na koju se pozivala. Člankom 14 st. 1 Ustava RH propisuje se zabrana diskriminacije, no bez izričitog definiranja, zbog čega autori smatraju da je zakonodavac time ostavio prostor za samostalno određenje diskriminacijskih oblika koji mogu nastati iz različitih životnih okolnosti te da je VUS u ovom slučaju trebao sam odrediti diskriminacijsku osnovu podnositeljice.

Cijeneci volju Ustavnog suda RH da uputi prethodno pitanje, te uspostavi dijalog sa Sudom EU, dvojbom se ukazuje potreba za upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku od strane Ustavnog suda RH u predmetu Lenić, uzimajući u obzir sve dosadašnje primjere iz prakse Suda EU u kojoj je već ustaljena zabrana ograničenja slobode kretanja studenata u svrhu obrazovanja na inozemnim sveučilištima. Naime, imajući u vidu da je Sud EU kroz analiziranu praksu već dao svojevrzne odgovore u odnosu na prethodno pitanje Ustavnog suda RH, uključujući financijski element i element slobode kretanja, ostaje dvojbena je li upravo u ovom predmetu Ustavni sud RH trebao testirati komunikaciju sa Sudom EU. Između ostaloga, Sud EU u srodnim predmetima prvenstveno naglašava ustaljenu praksu u pogledu statusa građanina Unije koji je predodređen da bude temeljni status državljana država članica, a koji omogućuje onima koji se nađu u istoj situaciji da uživaju isti pravni tretman unutar područja primjene prava EU-a, bez obzira na njihovo državljanstvo. Povezano s navedenim, valja naglasiti da se zahtjevi nacionalnih sudova mogu odnositi i na pitanja koja su već postavljena, dakle pravilo *ne bis in idem* se ne primjenjuje na odluke Suda EU. Takvo pravilo u biti pruža Sudu EU mogućnost mijenjanja svojih prethodnih stavova, a na nacionalnim sudovima je da odluče postoji li potreba za ponovnim donošenjem odluke.

S druge strane, najvažnija svrha uspostave instituta prethodnog postupka jest postizanje harmonizacije u primjeni i tumačenju prava Unije. Postavljanjem sličnih pitanja Sudu od strane različitih država članica osigurava se dosljedno tumačenje europskih odredaba i stvaranje ujednačenog položaja građana diljem EU. Stoga će biti zanimljivo vidjeti kakvo stajalište će zauzeti Sud EU. Također, činjenica da je Ustavni sud RH po prvi put odlučio komunicirati sa Sudom EU baš po pitanju slobode kretanja i visokog obrazovanja jasno govori o važnosti ove teme, kao i njenoj aktualnosti.

Tunjica Petrašević, PhD

Full professor, University J. J. Strossmayer Faculty of Law

Sanja Mišević, LL.M

Lawyer, Law office Mišević and Jarić Osijek

DIALOGUE BETWEEN MEMBER STATES AND
THE EU COURT THROUGH PRELIMINARY
REFERENCE, WITH PARTICULAR EMPHASIS
ON THE PRELIMINARY QUESTION FROM THE
CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC
OF CROATIA REFERRED TO THE EU COURT

Summary

The institute of preliminary reference is regulated by the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter: TFEU) and it serves as the sole effective mean of communication between national courts and the EU Court. In addition to its key role in unifying and harmonizing judicial practices, the preliminary reference institute guarantees the effectiveness of judicial protection, implementation of the principles of equality and security, seeking to ensure an equal legal position for all Union citizens. In this paper, the authors elucidate the role of the preliminary reference procedure in the legal order of the European Union (hereinafter: EU), emphasizing the scarce intention of national constitutional courts to refer a preliminary question and their current issues. Taking into account the fact that the Constitutional

Court of the Republic of Croatia posed a preliminary question to the EU Court for the first time in April 2023, a process that is still ongoing, the authors analyze the submitted request, problematizing the potential elements of discrimination regarding the freedom of movement of students studying at foreign universities, referring to related examples from the EU Court's case law.

Key words: *Preliminary Ruling. – Court of the EU. – Constitutional Courts. – Freedom of Movement. – Discrimination.*

LITERATURA

- Boghirnea, I., „The Importance and Utility of the „Preliminary Ruling“ Procedure of the Court of Justice of the European Union“, *Research and Science Today* 1/2015.
- Canale, D., „Legal Interpretation and the Objectivity of Values“, *SSRN Electronic Journal*, 10/2008.
- Čapeta, T., Rodin, S., *Osnove prava Europske Unije*, Zagreb 2018
- Dederke, J., Naurin, D., „Friends of the Court? Why EU governments file observations before the Court of Justice“, *European Journal of Political Research* 57/2018.
- Drimoczi, T., Mohay, A., „The Preliminary Ruling Procedure and the Identity Review“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges* 1/2017.
- Guastini, R., *Sintaksa prava*, Zagreb 2016.
- Lopandić, D., „Poljski izazov – načelo nadređenosti u pravu EU i praksa ustavnih sudova država članica“, *Revizija za evropsko pravo: XXIV* 24/2022.
- Petrašević, T., Kovačić Markić, L., „Položaj nacionalnih ustavnih sudova u primjeni mehanizma prethodnog postupka s posebnim osvrtom na Ustavni sud Republike Hrvatske“, *HAZU, Pravo i politika EU: stara pitanja, novi odgovori* 2020.
- Petrašević, T., „Prethodni postupak u području slobode, sigurnosti i pravde – analiza njegove primjene“, *Zbornik radova „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“* 2015.

- Petrašević, T., Vuletić, I., „Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 5/2014.
- Petrašević, T., „Prethodni postupak pred Europskim sudom s posebnim osvrtom na njegovu implementaciju u nacionalne pravne sustave država članica“, Doktorski rad, Sveučilište u Zagrebu, 2011.
- Quesada, L., „La cuestión prejudicial europea ante planteamientos más quedudosos“, *Catedrático de Derecho constitucional Universidad de Valencia* 39/2017.
- Rodin, S., „Ustavni sud i članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji“, *Novi informator*, 2009.
- Stanić, M., „Ukratko o ustavnom identitetu kao mostu saradnje Evropskog suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova država članica“, *Revizija za evropsko pravo: XXIII* 23/2021.
- Šago, D., „Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom – problemi i moguća rješenja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39/2015.
- Tridimas, T., „Constitutional review of member state action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction“, *International Journal of Constitutional Law* 9/2011.
- Schill, S., von Bogdandy, A., „Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty“, *Common Market Law Review* 48/2018.
- Wahl, N., Prete, L., „The gate keepers of article 267 TFEU: On jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings“, *Common Market Law Review* 55/2018.

Article history:

Received: 24. 10. 2023

Accepted: 20. 11. 2023