

ČUVENE ODLUKE SUDA PRAVDE EVROPSKIH ZAJEDNICA

SIMMENTHAL II

Priredila:

Dr Maja Stanivuković

profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu

Srbija i Crna Gora

- ◆ Odluka o prethodnom pitanju - upućivanje pitanja sudu - uslovi za povlačenje
- ◆ Pravo Zajednice - direktna primenjivost - pojam - posledice za nacionalne sudove.
(Ugovor o osnivanju EEZ, član 189)
- ◆ Pravo Zajednice - prioritet - nacionalno pravo u suprotnosti sa pravom Zajednice - automatska neprimenjivost postojećih odredaba nacionalnog prava - sprečavanje punovažnog usvajanja zakonodavnih mera koje su u neskladu sa pravom Zajednice.
- ◆ Pravo Zajednice - direktno primenjive odredbe - sukob između prava Zajednice i naknadno usvojenih odredaba nacionalnog prava - pravo i dužnost nadležnih nacionalnih sudova - neprimenjivost odredaba nacionalnog prava čak i ako su usvojene naknadno - ustavnopravna praksa koja rezerviše rešavanje spora za bilo koju drugu vlast, osim nadležnog suda je u neskladu sa Ugovorom.

Činjenično stanje:

Trgovačko društvo Simmenthal Spa je uvezlo određenu količinu govedine poreklom iz Francuske u Italiju. Prilikom uvoza, na granici je imalo obavezu da plati za veterinarski i zdravstveni pregled. Obaveza ovakvih pregleda postojala je na osnovu italijanskog zakona koji je uveden još 1934. godine, ali su tarife za plaćanje pregleda bile određene na osnovu propisa donetm 1970. godine. Društvo Simmenthal je podnelo tužbu za vraćanje ovih iznosa protiv italijanskog Ministarstva finansija pred nadležnim sudom u Italiji (*Pretore di Susa*). U svojoj tužbi, društvo se pozvalo se na argument da je uvođenjem ovih obaveza, italijanski zakonodavac prekršio odredbe Ugovora o osnivanju EEZ i uredbi koje je Zajednica

donela 1964. i 1967, jer su te obaveze predstavljale prepreku slobodnom kretanju robe. *Pretore* je uputio zahtev Evropskom sudu pravde za donošenje odluke o prethodnom pitanju na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ. Sud je doneo odluku da su i pregledi i troškovi koji su iz toga proisticali suprotni članu 30. Ugovora o osnivanju EEZ:

1. (a) Veterinarski i javni zdravstveni pregledi na granici koji se vrše sistematski ili povremeno, prilikom uvoza životinja ili mesa namenjenog za ljudsku upotrebu, predstavljaju mere koje imaju ekvivalentno dejstvo kvantitativnim ograničenjima u smislu člana 30. Ugovora i zabranjene su tom odredbom, osim u izuzetnim slučajevima koji su predviđeni pravom zajednice, odnosno članom 36. Ugovora.

(b) U pogledu proizvoda koji se pominju u Uredbama br. 14/64 i 805/68 o zajedničkoj organizaciji tržišta govedine i teletine, zabrana takvih mera uz izuzetke koji su gore pomenuti, stupila je na snagu sa datumom stupanja na snagu ovih uredbi.

2. Mada sistematski veterinarski i javni zdravstveni pregledi proizvoda pomenutih u smernicama br. 64/432. i 64/433 na granici nisu više neophodni, a shodno tome, ni opravdani na osnovu člana 36, i to od poslednjih datuma koji su navedeni u tim direktivama za stupanje na snagu nacionalnih odredaba koje je potrebno doneti da bi se primenile navedene direktive, i mada bi u načelu običan pregled dokumenata (zdravstvenih uverenja) koja moraju pratiti proizvode morao pokazati, da li su zdravstveni uslovi ispunjeni, povremeni veterinarski ili javni zdravstveni pregledi ipak nisu u potpunosti isključeni, pod uslovom da nisu toliko učestani da predstavljaju prikriveno ograničenje trgovine između Država članica.

3. (a) plaćanje imovinskih naknada za veterinarske ili javne zdravstvene preglede proizvoda prilikom prelaska granice treba smatrati dažbinama koje imaju ekvivalentno dejstvo carinama.

(b)..¹

Nakon navedene odluke Suda, *Pretore* je presudio da se novčani iznosi moraju vratiti uplatiocu. Nadležna italijanska poreska uprava (*Amministrazione delle Finanze*) podnela je žalbu protiv ove odluke. S obzirom da je u ovom slučaju došlo do sukoba pravila koja pripadaju pravu Zajednice i naknadno donetog nacionalnog zakona, bilo je potrebno obratiti se Ustavnom sudu Italije radi odluke o tome, da li je zakon u pitanju neustavan na osnovu člana 11. Ustava. *Pretore* se zapitao, da li treba da pokrene pitanje ustavnosti ili da odmah, po službenoj dužnosti treba da proglasi, da se zakon koji je suprotan pravu Zajednice ne može primeniti. Stoga se ponovo obratio Sudu pravde sa dva pitanja.

¹ Odluka suda u prvom slučaju Simmenthal (35/76) od 15. decembra 1976.

SLUČAJ 106/77²

Slučaj 106/77

Italijanski sud (*Pretore di Susa*) podneo je na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ Sudu zahtev za donošenje odluke po prethodnom pitanju u sporu koji je u toku pred tim sudom između:

Italijanske uprave prihoda (*Amministrazione delle finanze dello stato*) i privrednog društva Simmenthal S.P.A., sa registrovanim sedištem u Monci

Predmet spora

Tumačenje člana 189. Ugovora o osnivanju EEZ, a posebno posledica direktne primene prava Zajednice ako je ono u neskladu sa bilo kojom odredbom nacionalnog prava koja je u sukobu sa pravom Zajednice.

Obrazloženje

1. Svojim rešenjem od 28. jula 1977. godine primljenim u Sudu 29. avgusta 1977. godine, *Pretore di Susa* je uputio dva pitanja Sudu radi donošenja odluke na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ. Pitanja se tiču načela direktne primene prava Zajednice koje je predviđeno u članu 189. Ugovora, radi određivanja posledica primene tog načela u slučaju kada se neko pravilo prava Zajednice nalazi u sukobu sa kasnijom odredbom nacionalnog prava.

2. Treba pomenuti činjenicu da je u ranijoj fazi postupka *Pretore* uputio Sudu pitanja radi donošenja odluke o prethodnom pitanju, na osnovu koje bi mogao da odredi da li su naknade za veterinarske i javne zdravstvene preglede koje su propisane za uvoz govedine i teletine na osnovu prečišćenog teksta italijanskih zakona o veterini i javnom zdravlju, čija je stopa bila poslednji put određena skalom objavljenom u prilogu Zakona br. 1239 od 30. decembra 1970. godine (*Gazzeta ufficiale* br. 26 od 1. februara 1971. godine), u skladu sa Ugovorom i sa određenim uredbama, a posebno sa Uredbom Saveta EEZ br. 805/68 o zajedničkoj organizaciji tržišta govedine i teletine (Službeni list, posebno izdanje na engleskom 1968 (I), str. 187).

3. S obzirom na odgovor koji je Sud dao u presudi od 15. decembra 1976. u slučaju br. 35/76 (*Simmenthal S.P.A. v. Italian Minister for Finance*, 1976 ECR 1871), *Pretore* je doneo odluku da propisivanje naknada o kojima je reč nije u skladu sa odredbama prava Zajednice i doneo je rešenje prema kome italijanska Uprava prihoda (*Amministrazione delle finanze dello stato*) treba da vrati naknade koje je nezakonito naplatila, i to sa kamatom.

4. Uprava prihoda je podnela žalbu protiv tog rešenja.

² Slučaj je objavljen u Zbirci sudskih odluka European Court Reports 1978 str. 629. Napomena: članovi 30. i 177. su sada članovi 28. i 234. UEZ.

5. Uzimajući u obzir argumente koje su stranke iznele u toku postupka po žalbi, Pretore je doneo odluku da se pitanje koje se postavlja tiče sukoba između određenih normi prava Zajednice i kasnijeg nacionalnog prava, tj. pomenutog Zakonabr. 1239/80.

6. On je istakao da, prema najnovijim odlukama italijanskog Ustavnog suda (presude br. 232/75 i br. 205/76, kao i rešenje br. 206/76), da bi se rešilo ovakvo pitanje, treba samom Ustavnom sudu uputiti pitanje, da li je konkretni zakon neustavan na osnovu člana 11. Ustava.

7. Imajući u vidu, s jedne strane, utvrđenu praksu Suda pravde u vezi sa primenjivošću prava Zajednice u pravnim sistemima država članica i, s druge strane, loše posledice koje bi mogle nastati ako bi nacionalni sud, umesto da po službenoj dužnosti oglasi da je zakon koji sprečava puno dejstvo i snagu prava Zajednice, neprimenjiv, morao da pokrene pitanje ustavnosti, *Pretore* je uputio Sudu dva pitanja formulisana na sledeći način:

(a) Pošto, u skladu sa članom 189. Ugovora o EEZ i utvrđenom praksom Suda pravde Evropskih zajednica, da bi se zaštitila subjektivna prava ustanovljena u korist pojedinaca, direktno primenljive odredbe prava Zajednice moraju imati puno i jednoobrazno dejstvo u pravnim sistemima država članica, ma kakva bila njihova unutrašnja praksa i pravila, da li polje primene ovih odredaba treba tumačiti tako, da se automatski ne uzima u obzir bilo koja kasnija nacionalna mera koja je u sukobu sa sa ovim odredbama, ne čekajući da se ta mera eliminiše radnjama nacionalnog zakonodavca (ukidanjem zakona) ili drugih ustavnih organa (oglašavanjem neustavnosti), posebno, kada je u pitanju drugi slučaj, s obzirom da nacionalni zakon, do oglašavanja neustavnosti, ostaje u potpunosti na snazi, te je nemoguće primeniti odredbe prava Zajednice i, shodno tome, obezbediti da se one potpuno i jednoobrazno primenjuju i zaštititi subjektivna prava ustanovljena u korist pojedinaca?

(b) Nadovezujući se na prvo pitanje, u okolostima kada pravo Zajednice priznaje da zaštita subjektivnih prava ustanovljenih na osnovu „direktno primenljivih“ odredaba prava Zajednice, može biti odložena dok nadležni nacionalni organi stvarno ne ukinu suprotne nacionalne mere, da li takvo ukidanje treba u svakom slučaju da ima puno retroaktivno dejstvo da bi se izbegla nepovoljna dejstva u odnosu na navedena subjektivna prava?

Upućivanje Sudu

8. Zastupnik italijanske vlade je u svom usmenom izlaganju skrenuo pažnju Suda na presudu italijanskog Ustavnog suda br. 163/77 od 22. decembra 1977. godine, donetu po predlogu za ocenu ustavnosti koji su podneli sudovi iz Milana i Rima, u kojoj je sud oglasio neustavnim neke od odredaba zakona br. 1239 od 30. decembra 1970, među kojima su i one koje su sporne u postupku koji je u toku pred *Prelore di Susa*.

9. Izneta je tvrdnja da, s obzirom da su sporne odredbe stavljene van snage proglašavanjem da su neustavne, pitanja koja je postavio *Pretore*, više nemaju značaj, pa da, stoga, nije neophodno na njih ni odgovarati.

10. Po tom pitanju, treba imati u vidu da u skladu sa svojom stalnom praksom Sud pravde smatra upućivanje prethodnog pitanja na osnovu člana 177. Ugovora kao punovažno, ako pitanje nije povukao sud koji ga je postavio i ako ga na osnovu žalbe nije ukinuo viši sud.

11. Presuda na koju se italijanska vlada poziva, koja je doneta u postupku koji nije vezan za tužbu iz koje proističe upućivanje pitanja ovom Sudu, ne može imati takav rezultat i Sud ne može određivati njeno dejstvo u odnosu na treća lica.

12. Prethodni prigovor koji je uložila italijanska vlada mora se stoga odbiti.

Meritum spora

13. Glavni cilj prvog pitanja jeste da se utvrdi koje posledice proističu iz činjenice da je neka odredba prava Zajednice direktno primenjiva u slučaju njene nesaglasnosti sa kasnijom zakonskom odredbom Države članice.

14. Činjenica da je neka odredba direktno primenjiva u takvim okolnostima znači, da odredbe prava Zajednice moraju biti u potpunosti i jednoobrazno primenjene u svim Državama članicama, od datuma njihovog stupanja na snagu, pa sve dok su na snazi.

15. Te odredbe su, dakle, direktni izvor prava i obaveza za sve subjekte na koje se odnose, bilo da su to Države članice, ili pojedinci koji su stranke u pravnim odnosima nastalim na osnovu prava Zajednice.

16. Ova posledica se takođe odnosi na svaki nacionalni sud, koji kao organ Države članice ima zadatak da, u slučaju koji spada u njegovu nadležnost, štiti prava koja pravo Zajednice uspostavlja za pojedince.

17. Štaviše, u skladu sa načelom prioriteta prava Zajednice, odnos između odredaba Ugovora i direktno primenjivih mera koje donose institucije, s jedne strane, i nacionalnog prava Država članica, s druge strane, takav je, da ove odredbe i mere svojim stupanjem na snagu ne samo što automatski cine neprimenjivom svaku suprotnu odredbu važećeg nacionalnog prava, već takođe sprečavaju punovažno usvajanje novih nacionalnih zakonodavnih mera koje bi bile nesaglasne sa odredbama prava Zajednice - ukoliko su ove druge postale sastavni deo pravnog poretka koji se primenjuje na teritoriji svake Države članice i koji ima prioritet u primeni nad drugim delovima tog poretka.

18. U stvari, ako bi se priznalo da nacionalne zakonodavne mere koje zadiru u polje u kojem Zajednica vrši svoju zakonodavnu nadležnost i koje su inače u neskladu sa odredbama prava Zajednice, imaju bilo kakvo pravno dejstvo, time bi se negirala efikasnost obaveza koje su Države članice bezuslovno i neopozivo preuzele na osnovu Ugovora i bile bi ugrožene same osnove Zajednice.

19. Isti zaključak sledi i iz strukture člana 177. Ugovora koji predviđa da je svaki sud ili tribunal Države članice ovlašćen da uputi pitanje Sudu kad god smatra da je za donošenje njegove odluke neophodna odluka o prethodnom pitanju koje se odnosi na tumačenje ili punovažnost prava Zajednice.

20. Delotvornost te odredbe bila bi umanjena ukoliko nacionalni sudovi ne bi mogli da odmah primene pravo Zajednice u skladu sa odlukom ili praksom Suda.

21. Iz svega što je rečeno sledi da svaki nacionalni sud mora, u slučaju koji spada u njegovu nadležnost, primeniti pravo Zajednice u njegovoj celokupnosti i zaštititi prava koja pravo Zajednice daje pojedincima i mora, shodno tome, uskratiti primenu svakoj odredbi nacionalnog prava koja mu je eventualno suprotna, bez obzira da li je doneta pre ili nakon donošenja normi Zajednice.

22. Shodno tome, svaka odredba nacionalnog pravnog sistema i svaka zakonodavna, upravna ili sudska praksa koja bi mogla sprečiti delotvornost prava Zajednice, tako što bi oduzela nacionalnom sudu koji je nadležan da primenjuje to pravo, moć da učini sve što je neophodno u momentu njegove primene, kako bi uskratilo primenu nacionalne zakonodavne mere koja može lišiti pravila Zajednice pune snage i dejstva, nesaglasna je sa ovim zahtevima koji predstavljaju samu suštinu prava Zajednice.

23. Smatraće se da se radi o takvoj nesaglasnoj odredbi, odnosno praksi, ukoliko je, u slučaju sukoba između odredbe prava Zajednice i naknadno donetog nacionalnog zakona, rešenje sukoba rezervisano za vlast koja ima sopstveni delokrug odlučivanja, a ne za sud koji je pozvan da primenjuje pravo Zajednice, čak i ako je ta prepreka za punu delotvornost prava Zajednice samo privremena.

24. Odgovor na prvo pitanje, stoga, mora da glasi, da je nacionalni sud koji je u okvirima svoje nadležnosti pozvan da primenjuje odredbe prava Zajednice, obavezan da pruži puno dejstvo ovim odredbama, tako što će, ukoliko je potrebno, po službenoj dužnosti uskratiti primenu svakoj suprotnoj odredbi nacionalnog zakona, čak i ako je doneta naknadno, i da taj sud nije dužan da zatraži ili da sačeka prethodno ukidanje takve odredbe zakonodavnim ili drugim ustavnim putem.

25. Suština drugog pitanja - pod pretpostavkom da se zaštita prava koja su ustanovljena odredbama prava Zajednice može odložiti do trenutka kada nadležni nacionalni organi stvarno ukine nacionalne odredbe koje su eventualno u suprotnosti sa odredbama prava Zajednice - jeste u tome, da li takav poništaj mora u svakom slučaju imati neograničeno retroaktivno dejstvo kako bi se sprečilo da prava koja su u pitanju budu na bilo koji način time pogođena.

26. Iz odgovora na prvo pitanje sledi, da nacionalni sudovi moraju zaštititi prava koja su ustanovljena odredbama pravnog poretka Zajednice i da ti sudovi nisu dužni da zatraže ili da čekaju stvarni poništaj mera koje bi mogle da spreče direktnu i trenutnu primenu pravila Zajednice od strane nadležnih nacionalnih organa.

27. S obzirom na to, nema svrhe davati odgovor na drugo pitanje.

Odluka o troškovima

Troškovi

28. Troškovi koje je imala italijanska vlada i Komisija Evropskih zajednica koje su podnele sudu svoje stavove ne nadoknađuju se.

29. S obzirom da je ovaj postupak, što se tiče stranaka u glavnoj stvari, samo jedan korak u postupku koji teče pred Pretore di Susa, odluka o troškovima pripada torn sudu.

Dispozitiv

Iz gore navedenih razloga

Sud, odlučujući o pitanjima koja mu je uputio Pretore di Susa, rešenjem od 28. jula 1977. donosi odluku:

Nacionalni sud koji je u okvirima svoje nadležnosti pozvan da primenjuje odredbe prava Zajednice ima dužnost da pruži puno dejstvo ovim odredbama, tako što će, ako je neophodno, po službenoj dužnosti uskratiti primenu svakoj suprotnoj odredbi nacionalnog zakona, čak i ako je kasnije usvojena, i taj sud nije dužan da zahteva, niti da čeka prethodni poništaj takvih odredaba zakonodavnim ili drugim ustavnim putem.

FRANCOVICH i BONIFACI v. ITALIAN REPUBLIC

Priredila:

Dr Maja Stanivuković

profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu

Srbija i Crna Gora

- ◆ Mere koje usvoje institucije - uputstva - direktno dejstvo - uslovi - raznovrsnost mera putem kojih može biti ostvaren propisani rezultat -nebitno. (Ugovor o osnivanju EEZ, član 189, paragraf 3)
- ◆ Socijalna politika - ujednačavanje zakona - zaštita zaposlenih u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca - Uputstvo 80/987 - članovi 1. do 5. - dejstvo na odnose između države i pojedinaca. (Uputstvo Saveta 80/987, članovi 1. do 5)
- ◆ Pravo Zajednice - prava ustanovljena za pojedince - povreda države članice - obaveza naknade gubitka i štete prouzrokovane pojedincima. (Ugovor o osnivanju EEZ, član 5)
- ◆ Pravo Zajednice - prava ustanovljena za pojedince - kada država članica povredi obavezu da implemenitra uputstvo - obaveza naknade gubitka i štete prouzrokovane pojedincima - uslovi - detaljna pravila koja regulišu naknadu štete - primena nacionalnog prava - ograničenja.

Činjenično stanje:

Tužiocima u glavnom postupku su radnici italijanskih trgovačkih društava koja su postala insolventna. Trgovačka društva su im dugovala značajne iznose na ime neisplaćenih plata. Radnici su pokrenuli postupak pred dva italijanska suda protiv italijanske države. U postupku su tražili plaćanje svojih zaostalih plata, ili naknadu štete. Njihova tužba protiv Italije zasnivala se na propuštanju da se implementira uputstvo Saveta EEZ br. 80/987, koje je trebalo da garantuje minimum zaštite zaposlenima u slučaju insolventnosti poslodavca. Presudom od 2. februara 1989. godine u slučaju br. 22/89 (*Commission v. Italy*), Sud je doneo odluku da je propuštanjem da implementira uputstvo u propisanom roku (do 23. oktobra 1983. godine), Italija pala u docnju u pogledu svojih obaveza na osnovu Ugovora o osnivanju EEZ. Članom 3. stav 1. navedenog uputstva bilo je predviđeno da države članice treba da preduzmu neophodne mere da osnuju ili da odrede garantne institucije i da obezbede da te institucije garantuju isplatu neisplaćenih plata zaposlenih, za period koji prethodi određenom datumu. Uputstvo je dalo mogućnost državama članicama da izaberu jedan od tri datuma koji se odnosi na nesolventnost ili na prekid radnog odnosa (član 3) i da ograniče odgovornost garantnih institucija (član 4).

Dva italijanska suda, pred kojima su se rešavali ovi slučajevi, prekinula su postupak i uputila identična pitanja Sudu pravde radi donošenja odluke o prethodnom pitanju na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ.

Predmeti br. C-6/90 i 9/90¹

U spojenim predmetima C-6/90 i C-9/90

Italijanski sud iz Vićence (Pretura di Vicenza) u predmetu C-6/90 i italijanski sud iz Basano del Grape (Pretura di Bassano del Grappa) u predmetu C/90, podneli su na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju u postupcima koji su u toku pred tim sudovima između:

Andree Frankoviča
i
Italijanske Republike i
između
Danile Bonifači i drugih i
Italijanske Republike

o tumačenju trećeg stava člana 189. Ugovora o osnivanju EEZ i Uputstva Saveta 80/987/EEZ od 20. oktobra 1980. godine o ujednačavanju zakona država članica u

¹ Slučaj je objavljen u Zbirci sudskih odluka European Court Reports od 1991. godine, str. 1-5357. Napomena: članovi 5, 177, i 189. su sada članovi 10, 234 i 249. Ugovora o osnivanju EZ.

vezi sa zaštitom zaposlenih u slučaju insolventnosti poslodavca (*Official Journal 1980 L 283*, str. 23)

Sud

u sastavu:

nakon što je razmotrio pismene stavove koje su u ime Andree Frankoviča i Danile Bonifači i drugih podneli advokati,

italijanska vlada,

holandska vlada,

Ujedinjeno Kraljevstvo,

Komisija Evropskih zajednica

uzevši u obzir Zapisnik sa usmene rasprave

donosi sledeću

Presudu

Obrazloženje

1. Svojim rešenjima od 9. jula i 30. decembra 1989. godine, koja su primljena u Sudu 8. i 15. januara 1990. godine, *Pretura di Vicenza* (u predmetu C-6/90) i *Pretura di Bassano del Grappa* (u predmetu C-9/90) uputili su Sudu radi donošenja odluke o prethodnom pitanju na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EEZ niz pitanja koja se tiču tumačenja trećeg stava člana 189. Ugovora o osnivanju EEZ i Uputstva Saveta 80/987/EEZ od 20. oktobra 1980. godine o ujednačavanju zakona država članica koji se tiču zaštite zaposlenih u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca (*Official journal 19801283*, str. 23).

2. Ova pitanja su se javila u toku postupaka koji su pokrenuli Andrea Frankovič i Danila Bonifači i drugi (u daljem tekstu: tužioci) protiv Italijanske Republike.

3. Uputstvo 80/987 treba da garantuje zaposlenima minimalni nivo zaštite po pravu Zajednice u slučaju insolventnosti poslodavca, ali to ne utiče na primenu povoljnijih odredaba koje postoje u državama članicama. Ono predviđa posebne garancije za isplatu neplaćenih zarada.

4. Na osnovu člana 11. države članice su bile dužne da donesu zakone, propise i upravnopravne akte neophodne za implementaciju uputstva do 23. oktobra 1983. godine. Italijanska Republika nije ispunila ovu obavezu i Sud je ustanovio ovo njeno propuštanje presudom u predmetu *22/87 Commission v. Italy* ([1989] ECR 143).

5. Gospodin Frankovič, stranka u glavnom postupku u predmetu C-6/90, radio je za CDN Elettronica SnC u Vičenci, ali je primao samo povremene isplate na ime zarade. On je, stoga, pokrenuo postupak pred Pretura di Vicenza, a ovaj sud je naložio tuženom da isplati tužiocu oko 6 miliona lira. Pokušaj da se prinudno izvrši ova presuda, preko izvršitelja suda u Vičenci (*Tribunale di Vicenza*) nije u-

speo. Gospodin Frankovič je onda podneo zahtev protiv italijanske države tvrdeći da je ovlašćen da dobije prava garantovana Uputstvom 80/987, ili, alternativno, naknadu štete.

6. U slučaju C-9/90 Danila Bonifači zajedno sa još 33 zaposlena, pokrenula je postupak pred Pretura di Bassano del Grappa. Oni su u torn postupku naveli da su bili zaposleni kod Gaia Confezioni Sri, društva koje je palo pod stečaj 5. aprila 1985. godine. U trenutku kada su raskinuti ugovori o radu, tužioci su imali potraživanje od preko 253 miliona lira, koje je dokazano u stečajnom postupku. Više od pet godina nakon pokretanja stečajnog postupka, oni nisu dobili nikakvu isplatu i stečajni upravnik im je saopštio, da je vrlo mala verovatnoća da će ikada doći čak i do delimične raspodele sredstava u njihovu korist. Na osnovu toga, tužioci su pokrenuli postupak protiv Italijanske Republike. U torn postupku su zahtevali, imajući u vidu obavezu Italije da implementira Uputstvo 80/987 najkasnije do 23. oktobra 1983. godine, da joj se naloži da im plati iznose zarada koje potražuju, bar za poslednja tri meseca, ili, alternativno, da im isplati naknadu štete.

7. U takvim okolnostima nacionalni sudovi su uputili Sudu pravde radi donošenja odluke o prethodnom pitanju, sledeća pitanja, koja su identična u oba predmeta:

„(1) Na osnovu važećeg sistema prava Zajednice, da li je pojedinac kome je naneta šteta propuštanjem države članice da implementira Uputstvo 80/897 (što je potvrđeno presudom Suda pravde), ovlašćen da zatraži od same države da pruži dejstvo odredbama tog uputstva koje su dovoljno precizne i bezuslovne, tako što bi se direktno pozvao na zakonodavstvo Zajednice u sporu protiv države članice koja je u docnji sa izvršenjem svojih obaveza, kako bi ostvario garancije koje je država trebalo da obezbedi, i, u svakom slučaju, da traži naknadu gubitka i štete koje je pretrpeo u vezi sa odredbama u odnosu na koje nema to pravo?

(2) Da li odredbe članova 3. i 4. Uputstva Saveta 80/987 treba zajedno tumačiti na sledeći način: ako država nije iskoristila mogućnost da odredi granice na osnovu člana 4, sama država je dužna da isplati potraživanja zaposlenih u skladu sa članom 3?

(3) Ako je odgovor na 2. pitanje odrečan, Sud je zamoljen da navede kolika je minimalna garancija koju država mora da obezbedi na osnovu Uputstva 80/987 ovlašćenom zaposlenom, da bi se obezbedilo da se deo plate koji mu se ima platiti može smatrati kao pružanje dejstva uputstvu.“

8.

9. Prvo pitanje koje su podneli nacionalni sudovi pokreće dva pravna pitanja, koja treba posebno razmotriti. Prvo, to je direktno dejstvo odredaba uputstva koje utvrđuje prava zaposlenih i drugo, to je postojanje i obim odgovornosti države za štetu nastalu usled povrede njenih obaveza na osnovu parava Zajednice. Direktno dejstvo odredaba uputstva kojima se utvrđuju prava zaposlenih

10. Prvim delom prvog pitanja koje su podneli nacionalni sudovi želi se utvrditi, da li odredbe uputstva koje utvrđuju prava zaposlenih moraju da se tumače tako, da lica na koja se ove odredbe odnose mogu da traže zaštitu ovih prava protiv države pred nacionalnim sudovima, iako u predviđenom roku nisu usvojene mere za njihovu implementaciju.

11. Kao što je Sud do sada uvek odlučivao, država članica koja nije usvojila mere za implementaciju uputstva u propisanom roku, ne može se prema pojedincima pozivati na svoje sopstveno propuštanje da izvrši obaveze koje uputstvo predviđa. Tako, uvek kada na prvi pogled izgleda da su odredbe uputstva u pogledu sadržine bezuslovne i dovoljno precizne, a nisu donete mere za njegovu implementaciju u propisanom roku, stranke se mogu pozvati na te odredbe da bi se suprotstavile bilo kojoj nacionalnoj odredbi koja je suprotna uputstvu ili u meri u kojoj odredbe uputstva utvrđuju prava koja pojedinci mogu isticati protiv države (...).

12. Bilo je stoga neophodno razmotriti da li su odredbe Uputstva 80/987 koje određuju prava zaposlenih bezuslovne i dovoljno precizne. Moraju se razmotriti tri pitanja: identitet lica koja su ovlašćena da dobiju garanciju koju ove odredbe predviđaju, sadržina garancije i, konačno, identitet lica koja su odgovorna da obezbede garanciju. U tom pogledu posebno se nameće pitanje, da li se država može smatrati odgovornom da obezbedi garanciju zbog toga što nije preduzela potrebne mere implementacije u propisanom roku.

13. Prvo, u pogledu identiteta lica koja su ovlašćena na garanciju, treba uočiti da se po stavu 1. člana 1., uputstvo primenjuje na zahteve zaposlenih koji proističu iz ugovora o radu ili radnog odnosa prema poslodavcima koji su u stanju insolventnosti u smislu stava 1. člana 2. Taj stav određuje okolnosti pod kojima se ima smatrati da je poslodavac dospelo u stanje insolventnosti. Član 2. stav 2. poziva se na nacionalno pravo u pogledu definicije pojma „zaposleni“ i „poslodavac“. Konačno, član 1. stav 2 predviđa da države članice mogu, izuzetno, i pod određenim uslovima isključiti zahteve određenih kategorija zaposlenih koje su navedene u prilogu uputstva.

14. Ove odredbe su dovoljno precizne i bezuslovne da bi omogućile nacionalnom sudu da odredi, da li neko lice treba smatrati licem koje ima pravo da izvlači određene koristi na osnovu uputstva. Nacionalni sud treba samo da proveri da li lice u pitanju predstavlja zaposleno lice na osnovu nacionalnog prava i da li je ono izuzeto od primene uputstva, u skladu sa stavom 2. člana 1. i prilogom 1. (u pogledu neophodnih uslova za takvo izuzeće vidi predsude). Konačno sud treba da utvrdi da li je nastupio jedan od slučajeva insolventnosti koji su predviđeni u članu 2. uputstva.

15. U pogledu sadržine garancije, član 3. uputstva predviđa da se moraju preduzeti mere da se obezbedi plaćanje neisplaćenih zahteva na osnovu ugovora o radu ili radnog odnosa, koji se odnose na plate za period pre datuma koji je odredila država članica. Država članica ima pravo izbora između tri mogućnosti: (a) datum od kada počinje insolventnost poslodavca, (b) datum davanja otkaza radniku usled insolventnosti poslodavca, (c) datum od kada počinje insolventnost poslodavca ili od kada je ugovor o radu ili radni odnos sa datim zaposlenim raskinut usled insolventnosti poslodavca.

16. U zavisnosti od toga koju alternativu izabere, država članica ima, na osnovu stava 1. i stava 2. člana 4. mogućnost da ograniči svoju odgovornost na period od tri meseca ili osam nedelja, što se računa u skladu sa detaljnim pravilima koja su predviđena tim članom. Konačno, stav 3. člana 4. predviđa da država članica može odrediti plafon odgovornosti, u cilju izbegavanja da dode do isplata koje bi prekoračile društveni cilj ovog uputstva. Ako koriste ovu mogućnost, države

članice moraju obavestiti Komisiju o metodima korišćenim za određivanje plafona odgovornosti. Pored toga, član 10. predviđa da uputstvo ne utiče na mogućnost za države članice da preduzmu potrebne mere da bi se izbegle zloupotrebe, pa i da odbiju ili umanje odgovornost u određenim okolnostima.

17. Član 3. Uputstva, shodno tome, ostavlja državama članicama određenu slobodu odlučivanja u pogledu fiksiranja datuma od koga mora biti obezbeđeno plaćanje zahteva. Međutim, kao što prećutno već sledi iz prakse suda..., pravo države da izabere između nekoliko mogućih sredstava za postizanje rezultata koji zahteva uputstvo, ne sprečava pojedince da pred nacionalnim sudom ostvaruju prava čija sadržina se može dovoljno precizno odrediti na osnovu odredaba samog uputstva.

18. U ovom slučaju rezultat koji konkretno uputstvo zahteva, jeste postojanje garancije da će neisplaćena potraživanja radnika biti plaćena u slučaju insolventnosti poslodavca. Činjenica da član 3, kao i stav 1. i stav 2. člana 4. ostavljaju državama članicama određenu slobodnu odlučivanja u pogledu načina ustanovljavanja te garancije i ograničenja njenog iznosa, ne utiče na preciznu i bezuslovnu prirodu rezultata koji se zahteva na osnovu uputstva.

19. Drugim rečima, kao što je istakla Komisija i tužioci, moguće je odrediti minimum garancije koju uputstvo predviđa, tako što bi se uzeo datum koji povlaa najmanju odgovornost garantne institucije

20. Mogućnost da se ta garancija ograniči na osnovu stava 2. člana 4, ne čini nemogućm određivanje minimalne garancije

21. Što se tiče stava 3. člana 4, prema kome država članica može odrediti plafon odgovornosti i člana 10. koji predviđa da uputstvo ne utiče na mogućnost da države članice donesu mere neohodne za izbegavanje zloupotreba, treba primetiti da država članica koja nije ispunila svoje obaveze da implementira uputstvo, ne može pobijati zahteve pojedinaca za ostvarivanje prava i koristi koje im uputstvo pruža, pozivajući se na mogućnost ograničenja iznosa garancije, koju je mogla iskoristiti da je preduzela potrebne mere za implementaciju uputstva

22. Mora se, stoga, zaključiti da su odredbe u pitanju bezuslovne i dovoljno precizne u pogledu sadržine garancije.

23. Konačno, što se tiče identiteta lica koje je odgovorno da obezbedi garanciju, Uputstvo u članu 5. predviđa da „države članice moraju doneti detaljna pravila o organizaciji, finansiranju i delatnosti garantnih institucija, pridržavajući se posebno sledećih načela:

(a) sredstva institucija moraju biti nezavisna od poslovnog kapitala poslodavaca i moraju biti izuzeta od stečajnog postupka;

(b) poslodavci treba da doprinose finansiranju, osim u slučaju kada je ono potpuno pokriveno od strane organa vlasti;

(c) odgovornost institucija ne sme da zavisi od toga da li su ispunjene obaveze da se doprinosi finansiranju.“

24. Izneta je tvrdnja da, pošto uputstvo predviđa mogućnost da garantne institucije budu potpuno finansirane od strane organa vlasti, ne može da se prihvati

da država članica može da spreči dejstva uputstva tako što bi tvrdila da je mogla da traži od drugih lica da snose deo finansijskog tereta koji pada na nju ili čitav taj finansijski teret.

25. Ovaj argument se ne može prihvatiti. Iz odredaba uputstva sledi da su države članice obavezne da organizuju odgovarajuć institucionalni garantni sistem. Na osnovu člana 5, države članice imaju široku slobodu odlučivanja u pogledu organizacije, rada i finansiranja garantnih institucija. Činjenica na koju se poziva Komisija, da uputstvo predviđa kao jednu od mogućnosti da taj sistem u potpunosti finansiraju organi vlasti, ne može da znači da se država može odrediti kao lice odgovorno za neplaćena potraživanja. Obaveza plaćanja tereti garantnu instituciju i država može samo vršenjem svoje nadležnosti za organizovanje garantnog sistema, predvideti da će garantne institucije biti u potpunosti finansirane od strane organa vlasti. U tom slučaju, država preuzima obavezu koja u načelu nije njena.

26. Shodno tome, iako su odredbe konkretnog uputstva dovoljno precizne i безусловne u pogledu određivanja lica koja su ovlašćena na garanciju i u pogledu sadržine garancije, ovi elementi nisu dovoljni da omogućе pojedincu da se poziva na ove odredbe pred nacionalnim sudovima. Ove odredbe ne identifikuju lice koje je odgovorno da obezbedi garanciju, i država se ne može smatrati odgovornom za isplatu samo na osnovu činjenice da je propustila da preduzme mere prenošenja uputstva u propisanom roku.

27. Odgovor na prvo pitanje stoga mora biti da se odredbe Uputstva 80/987 koje uređuju prava zaposlenih moraju tumačiti tako da zainteresovana lica ne mogu pred nacionalnim sudovima ostvarivati prava protiv države ukoliko nisu usvojene nikakve mere implementacije u propisanom roku.

Odgovornost države za gubitak i štetu koji nastanu usled kršenja obaveza na osnovu prava Zajednice

28. U drugom delu prvog pitanja, nacionalni sud želi da utvrdi da li je država članica dužna da plati naknadu gubitka i štete koje su pojedinci pretrpeli usled njenog propuštanja da unese Uputstvo 80/987 u nacionalno pravo.

29. Nacionalni sud time pokreće pitanje postojanja i obima odgovornosti države za gubitak i štetu koja nastane usled povrede njenih obaveza na osnovu prava Zajednice.

30. To pitanje mora se razmotriti u svetlu opšteg sistema Ugovora i njegovih osnovnih načela.

(a) načelno pitanje postojanja odgovornosti države

31. Moramo se prvo setiti da je Ugovor o osnivanju EEZ stvorio sopstveni pravni sistem koji predstavlja sastavni deo pravnih sistema država članica koji su njihovi sudovi dužni da primenjuju; subjekti tog pravnog sistema nisu samo države članice, nego i njihovi državljani. Pravo Zajednice ne stvara samo obaveze za pojedince, nego takođe treba da stvara za njih i prava koja postaju deo njihove pravne baštine; ta prava ne nastaju samo kada su izričito predviđena Ugovorom nego takođe i na osnovu obaveza koje Ugovor na jasan način nameće pojedincima i

državama članicama kao i institucijama Zajednice (vidi presude u predmetu 26/62 Van Gend en Loos... i u predmetu 6/64 Costa v. ENEL.....).

32. Nadalje, do sada smo stalno zauzimali stav da nadonalni sudovi čiji je zadatak da primenjuju odredbe prava Zajednice u slučajevima koji spadaju u njihovu nadležnost, moraju obezbediti da te norme imaju puno dejstvo i moraju zaštititi prava koja pojedinci imaju na osnovu tih normi (vidi presude u predmetu 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal.... i predmet C-213/89 Factortam.....).

33. Mora se zauzeti stav da norme Zajednice ne bi imale punu delotvornost i da bi zaštita prava koja one daju bila oslabljena kada pojedinci ne bi mogli da dobiju nadoknadu ako su njihova prava narušena povredom prava Zajednice za koju se može smatrati odgovornom neka od država članica.

34. Mogućnost dobijanja naknade štete od države članice je naročito neophodna u ovakvim slučajevima, kada puna delotvornost normi Zajednice zavisi od prethodnih radnji na strani države i, shodno tome, pojedinci ne mogu u odsustvu takvih radnji, pred nacionalnim sudovima ostvariti prava koje im je pravo Zajednice dalo.

35. Iz toga sledi da je načelo odgovornosti države za gubitak i štetu nanete pojedincima povredom prava Zajednice, za koju se ta država može smatrati odgovornom, inheretno načelo u sistemu Ugovora.

36. Dalji osnov za obavezu države članice da plati naknadu za takav gubitak i štetu nalazi se u članu 5. Ugovora, na osnovu koga su države članice obavezne da preduzmu sve odgovarajuće opšte ili pojedinačne mere, kako bi obezbedile ispunjavanje sopstvenih obaveza na osnovu prava Zajednice. Među tim merama je i obaveza da se ponište nezakonite posledice povrede prava Zajednice

37. Iz svega toga sledi da je jedno od načela prava Zajednice između ostalog, da su države članice obavezne da plate naknadu za gubitak i štetu nanetu pojedincima povredom prava Zajednice za koju se mogu smatrati odgovornom.

(b) Preduslovi za odgovornost države

38. Mada odgovornost države na taj način mora da postoji na osnovu prava Zajednice, uslovi pod kojima ta odgovornost daje pravo na naknadu zavise od prirode povrede prava Zajednice koja je dovela do gubitka i štete.

39. U slučajevima kao što je ovaj, u kojima neka država članica propusti da ispuni svoju obavezu na osnovu 3. stava člana 189. Ugovora, da preduzme sve neophodne mere radi postizanja rezultata propisanih uputstvom, puna efikasnost te norme prava Zajednice zahteva da postoji pravo na nadoknadu ako su ispunjena tri uslova.

40. Prvi od tih uslova jeste da rezultat koji je propisan na osnovu uputstva podrezumeva davanje prava pojedincima. Drugi uslov je da treba da bude moguće identifikovati sadržinu prava na osnovu odredaba uputstva. Konačno, treći uslov je da postoji uzročna veza između povrede obaveze od strane države i gubitka i štete koje su pretrpela oštećena lica.

41. Ti uslovi su dovoljan osnov za nastanak prava pojedinaca da dobiju naknadu, a to pravo zasnovano je neposredno na pravu Zajednice.

42. Uz tu rezervu, država mora da popravi posledice nanetog gubitka i štete u skladu sa normama nacionalnog prava o odgovornosti. U odsustvu zakonodavstva Zajednice, unutrašnji pravni poredak svake države članice mora da odredi nadležne sudove i da postavi detaljna procesna pravila za pravni postupak koji ima za cilj da se u potpunosti zaštite prava koja pojedinci dobijaju na osnovu prava Zajednice (....).

43. Mora se takođe istaći da materijalni i procesni uslovi naknade gubitka i štete koje postavljaju prava raznih država članica ne mogu biti nepovoljniji od uslova koji se odnose na slične domaće zahteve i ne mogu biti tako formulisani da čine gotovo nemogućim ili izuzetno teškim da se dobije nadoknada (....).

44. U ovom slučaju, povreda prava Zajednice od strane države članice na osnovu njenog propuštanja da u pravni sistem unese Uputstvo 80/987 u predviđenom roku, potvrđena je presudom Suda. Rezultat koji to Uputstvo treba da ostvari podrazumeva davanje prava zaposlenima na garanciju isplate njihovih neplaćenih zarada. Jasno je na osnovu preispitivanja prvog dela prvog pitanja da se sadržina tog prava može identifikovati na osnovu odredaba uputstva.

45. Shodno tome, nacionalni sud mora, u skladu sa nacionalnim pravom o odgovornosti, potvrditi pravo zaposlenih da dobiju naknadu gubitka i štete koji su im naneti usled propuštanja da se uputstvo unese u nacionalno pravo.

46. Odgovor koji treba dati nacionalnom sudu mora, dakle, da glasi da država članica mora da plati naknadu za gubitak i štetu koju su pretrpeli pojedinci usled njenog propuštanja da implementira Uputstvo 80/987.

Drugo i treće pitanje

47. Imajući u vidu odgovor na prvo pitanje koje je uputio nacionalni sud, nema potrebe da se odlučuje o drugom i trećem pitanju.

Odluka o troškovima

48. Troškovi koje je imala Italijanska vlada, te vlade Ujedinjenog kraljevstva, Holandije i Nemačke, kao i Komisija Evropskih zajednica, kao vlade koje su podnele Sudu svoje stavove, ne nadoknađuju se.

S obzirom da je ovaj postupak, što se tiče stranaka u glavnim stvarima, samo jedan korak u postupku koji teče pred nacionalnim sudom, odluka o troškovima pripada torn sudu.

Dispozitiv

Iz gore navedenih razloga Sud odlučujući o pitanjima koja su mu upitili *Pretura di vicenza* (u predmetu C-6/90) i *Pretura di Bassano del Grappa* (u predmetu C-9/90), rešenjima od 9. jula 1989. i 30. decembra 1989. godine, donosi odluku:

1. Odredbe Uputstva Saveta 80/987/EEZ od 20. oktobra 1980. godine o ujednačavanju zakona država članica u vezi sa zaštitom zaposlenih u slučaju irtsolventnosti poslodavca, koje određuju prava zaposlenih, moraju se tumačiti tako, da lica na koja se ona odnosi ne mogu ostvarivati svoja prava na osnovu uputstva protiv države pred nacionalnim sudom, ukoliko u propisanom roku nisu usvojene mere za njegovu implementaciju.

2. Država članica je dužna da plati naknadu gubitka i štete koju su pojedinci pretrpeli usled njenog propuštanja da unese uputstvo u unutrašnje pravo.