

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić  
Prof. dr Vladimir B. Đurić\*\*

## KOBLER DOKTRINA – ODGOVORNOST DRŽAVE ZA POVREDU PRAVA EU ODLUKOM NACIONALNOG SUDA U POSLEDNJEM STEPENU

### *Apstrakt*

*Najvažnija načela na kojima danas počiva prvani poredak EU rezultat su sudske prakse Evropskog suda pravde (ESP). Jedno od njih je načelo odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU. Presudom u predmetu Köbler protiv Austrije načelo odgovornosti države prošireno je i na slučajeve kada je do povrede prava EU došlo odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu. Uslovi odgovornosti isti su kao i u slučaju odgovornosti države zbog povrede prava EU generalno. Značaj ove presude najbolje se može sagledati kroz prizmu uloge nacionalnih sudova država članica u primeni prava EU, pošto su oni ti koji ga pretežno primenjuju. Presuda je izazvala veliku pažnju naučne i stručne javnosti i bila predmet oštih kritika, posebno u kontekstu načela res iudicata i procesne autonomije država članica. U radu je najpre razmotreno uspostavljenje i razvoj načela odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU. Nakon toga analizirana je presuda u predmetu Köbler protiv Austrije kojom je ustanovljena tzv. Kobler doktrina. Naposletku je ispitana primena Kobler doktrine od strane nacionalnih sudova država članica EU. Posebna pažnja posvećena je uticaju Kobler doktrine na nacionalne režime odgovornosti država članica.*

**Ključne reči:** *načelo odgovornosti države, povreda prava, naknada štete, Evropska unija, Kobler doktrina.*

### **1. Uvod**

Pravo Evropske unije, tzv. komunitarno pravo (*acquis communautaire*)<sup>1</sup>, rezultat je stalne zakonodavne aktivnosti institucija EU i prakse Evropskog suda

\*Naučni savetnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, mail: [ceranicj@gmail.com](mailto:ceranicj@gmail.com).

\*\* Viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, mail: [vdjuric12@gmail.com](mailto:vdjuric12@gmail.com).

1 *Acquis communautaire* (franc.) je opšteprihvaćen termin u državama članicama za pravo EU. U srpskom jeziku se prevodi kao pravne tekovine EU.

pravde (ESP). Kreativnim tumačenjima određaba primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU, Evropski sud pravde kontinuirano doprinosi izgradnji komunitarnog pravnog sistema. Pojedina načela na kojima danas počiva pravni poredak EU, kao što su načelo direktnog dejstva, načelo suprematije komunitarnog nad nacionalnim pravom i načelo odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU plod su delatnosti ESP.

Analizu odgovornosti države za povrdu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu (tzv. Kobler doktrina), kao specifičnog aspekta načela odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU, trebalo bi otpočeti razmatranjem načela direktnog dejstva komunitarnog prava.

Načelo direktnog dejstva<sup>2</sup> ustanovljeno je odmah nakon osnivanja Evropskih zajednica, početkom šezdestih godina prošlog veka, u predmetu *Van Gend en Loos*<sup>3</sup>. Ovo načelo omogućava pojedincima da se pozivaju na odredbe komunitarnog prava pred nacionalnim sudovima država članica. U predmetu *Van Gend en Loos* Evropski sud pravde je utvrdio: „da Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava, u korist koga su države ograničile, u određenim oblastima, svoja suverena prava, i čiji subjekti nisu samo države članice nego i njihovi državljani; prema tome, komunitarno pravo, nezavisno od zakonodavstva država članica, uz to što stvara obaveze za pojedince, takođe uspostavlja prava koja postaju deo njihove pravne baštine; ona nastaju ne samo kada su izričito dodeljena Ugovorom, već i zbog obaveza koje Ugovor nameće na tačno određen način kako pojedincima tako i državama članicama i institucijama Zajednice“<sup>4</sup>.

Tokom vremena, u sudskoj praksi napravljena je distinkcija između vertikalnog direktnog dejstva i horizontalnog direktnog dejstva komunitarnih odredbi. Pod odredbama koje imaju vertikalno direktno dejstvo podrazumevaju se one na koje mogu da se pozivaju pojedinci pred nacionalnim sudom protiv organa koji su emanacija same države. U odredbe koje imaju horizontalno direktno dejstvo svrstavaju se pak one na koje mogu da se pozivaju pojedinci pred nacionalnim sudom protiv drugih pojedinaca<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Vrlo često se pojam direktnog dejstva poistovećuje sa pojmom direktne primenljivosti, iako između ova dva pojma postoji razlika. Pod pojmom direktne primenljivosti podrazumeva se podobnost direktne primene komunitarnih propisa u nacionalnom pravu, bez donošenja nacionalnih mera kojima ovi propisi postaju deo nacionalnog prava. Ova odlika komunitarnog prava čini ga različitim od međunarodnog prava koja u slučaju dualističke koncepcije podrazumeva određeni ustavni postupak unošenja međunarodnih ugovora u nacionalno pravo.

<sup>3</sup> ESP, *Van Gend en Loos v. Nedrlandese Administratie der Berlastigen*, predmet br. C-26/62, 5.02.1963.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> A Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd 2006, 105–113.

Evropski sud pravde je kroz sudsku praksu definisao koje vrste pravnih akata EU imaju direktno dejstvo i koji su to kriterijumi za procenu njihovog direktnog dejstva. Norma komunitarnog prava mora da bude određena u stvari koju uređuje, bezuslovna i dovoljno precizna da bi se smatralo da ima direktno dejstvo. Jedno od složenijih pitanja sa kojim se ESP suočio odnosi se na direktno dejstvo direktiva. Osnivačkim ugovorima je predviđeno da direktiva obavezuje državu članicu samo u pogledu ciljeva koje treba da postigne, ali joj ostavlja slobodu u izboru načina i vrste pravnog akta kojima će to učiniti<sup>6</sup>. To, zapravo, implicira da direktive moraju da se unesu u nacionalno pravo, te da pojedinci mogu da se pozivaju na izvršne akte država članica. S tim u vezi, Sud nije bio sklon da prizna direktivama direktno dejstvo, jer je postojala opasnost da se izbriše razlika između direktiva i uredbi<sup>7</sup>.

Ipak, sudska praksa ESP svedoči da direktno dejstvo direktiva nije predstavljalo problem u onim slučajevima kada se radilo o pozivanju pojedinaca na odredbe direktiva protiv države, odnosno određenog državnog organa koji je emanacija države. Ono što je bilo i ostalo sporno jeste horizontalno dejstvo direktiva. Naime, ESP nije priznao direktivama horizontalno direktno dejstvo. U presudi u predmetu *Marshall*<sup>8</sup>, Sud je istakao da „u pogledu argumenata da se direktiva ne može upotrebiti kao osnov protiv pojedinca, mora biti naglašeno da prema članu 189 Ugovora obavezujuća priroda direktive, koja predstavlja osnovu za mogućnost pozivanja na direktivu pred nacionalnim sudom, postoji samo u odnosu na svaku državu članicu kojoj je upućena.” Sudska praksa nastojala je da spreči državu da izvlači korist iz vlastitog propuštanja da postupi u skladu sa obavezama koje joj nameće pravo EU. Iz toga proizilazi da direktiva, sama po sebi, ne može nametnuti obavezu pojedincu i da se odredba direktive ne može kao takva upotrebiti (kao osnov) protiv njega<sup>9</sup>.

Nakon presude u predmetu *Marshall*, izostanak horizontalnog dejstva direktiva potvrđeno je u još nekoliko presuda ESP-a. Priznanje horizontalnog dejstva direktivama značilo bi davanje ovlašćenja Uniji da pojedincima nameće obaveze sa neposrednim dejstvom, dok EU ima nadležnost da donosi propise obavezujuće za države članice, ali samo u onim oblastima u kojima su se države članice odrekle svojih suverenih ovlašćenja u korist EU. Dakle, u nedostatku mera za unošenje direktiva u nacionalno pravo u propisanom roku, pojedinac ne može da se pozove na direktivu zarad isticanja svog prava protiv drugog pojedinca i da

---

<sup>6</sup> Čl. 288, st. 3 Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>7</sup> Uredbe su izvor sekundarnog prava koje imaju opštu primenu, što znači da se primenjuju na sve u Uniji. Ovi akti su u potpunosti obavezujući i direktno primenjivi.

<sup>8</sup> ESP, *Marshall v. Southmpton and SouthWest Hampshire Area Health Authority*, predmet br. C-152/84, 26.02.1986.

<sup>9</sup> *Ibid.*, tač. 48.

takvo pravo ostvari pred nacionalnim sudom<sup>10</sup>.

Poricanje horizontalnog dejstva direktivama predstavlja polaznu osnovu za uspostavljanje načela odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU, uključujući i odgovornost države za povredu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu.

U radu je najpre razmotrena geneza načela odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU, drugim rečima, analizirana je sudska praksa ESP kroz koju je uspostavljeno i oblikovano ovo načelo. Nakon toga, predstavljena je presuda u predmetu *Köbler* protiv Austrije kojom je načelo odgovornosti države prošireno i na one slučajeve kada je do povrede prava EU došlo odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu – tzv. Kobler doktrina. Naposljetku ispitana je primena Kobler doktrine od strane nacionalnih sudova država članica EU. Posebna pažnja posvećena je uticaju Kobler doktrine na nacionalne režime odgovornosti država članica.

### 2. Uspostavljanje načela odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU

Načelo odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU rezultat je sudske prakse ESP. Ovo načelo prvi put je uspostavljeno u spojenim predmetima *Franovich & Bonifaci*. Nakon toga, u spojenim predmetima *Brasserie du Pêcheur & Factortame*, ESP je pojasnio neke aspekte koji se tiču primene ovog načela u praksi.

#### 2.1. Spojeni predmeti *Franovich & Bonifaci* protiv Republike Italije

Spojeni predmeti *Franovich & Bonifaci* protiv Republike Italije<sup>11</sup> značajni su zbog toga što je u njima prvi put uspostavljeno načelo odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU. O čemu se radi u ovim predmetima? Republika Italija propustila je da u nacionalno pravo transponuje ciljeve predviđene Direktivom o zaštiti radnika u slučaju insolventnosti poslodavca. Iz tog razloga neki zaposleni, gospodin *Franovich*, s jedne strane, i gospođa *Bonifaci* i njene 33 kolege, s druge strane, koji nisu primili platu zbog insolventnosti poslodavaca zahtevali su od nacionalnog sudije da naredi da Italija ispunji garancije koje predviđa Direktiva ili da im nadoknadi štetu. Dva nacionalna suda iz Italije obratila su se ESP, tj. pokrenula

---

<sup>10</sup> J. Čeranić, „Odgovornost države za naknadu štete pojedincima zbog povrede prava EU – ocena primene režima odgovornosti dvadeset godina nakon presude *Franovich*”, u: *Odgovornost za štetu, naknada štete i osiguranje* (ur. Z. Petrović, V. Čolović), Udruženje za odštetno pravo, Institut za uporedno pravo, Pravosudna akademija, Beograd 2017, 91.

<sup>11</sup> ESP, *Franovich & Bonifaci v. Italy*, spojeni predmeti br. C-6/90 i C-9/90, 19.11.1991.

postupak za rešavanje prethodnog pitanja<sup>12</sup>. Oba suda postavila su gotovo identična pitanja. Prvo, da li odredbe direktive imaju direktno dejstvo? I drugo, ukoliko nemaju, da li pojedinci mogu da traže naknadu štete koja im je prouzrokovana zbog toga što Direktiva nije blagovremeno transponovana u nacionalno zakonodavstvo? Evropski sud pravde doneo je odluku da ova dva predmeta spoji u jedan.

Sud je najpre utvrdio da odredbe direktive nemaju direktno dejstvo, a nakon toga ustanovio princip odgovornosti države zato što odredbe direktive nije unela u nacionalno zakonodavstvo. Trebalo bi napomenuti da bi isto rešenje važno i za slučaj da je direktiva imala direktno dejstvo.

Sud je, prilikom donošenja odluke, rezonovao na sledeći način. Odbacivanje mogućnosti dobijanja naknade štete, kada su prava pojedinaca ugrožena povredom prava EU od strane države članice, osujetilo bi punu delotvornost odredaba komunitarnog prava i dovelo u pitanje zaštitu prava. Priznanje prava na naknadu štete postaje još značajnije kada je dejstvo komunitarnih normi uslovljeno preduzimanjem radnje od strane države. Prema tome, pojedinci se ne mogu, u odsustvu te radnje, pred nacionalnim sudom pozivati na prava koja su im priznata komunitarnim pravom<sup>13</sup>. Stoga je ESP utvrdio „da je načelo odgovornosti države za štete prouzrokovane pojedincima koje joj se mogu pripisati, a koje su nastale kršenjem komunitarnog prava, inherentno sistemu Ugovora”<sup>14</sup>.

U ovom predmetu utvrđena su tri uslova za uspostavljanje odgovornosti države za naknadu štete:<sup>15</sup>

1. Da rezultat određen direktivom podrazumeva davanje prava pojedincima;
2. Da sadržina tih prava može biti određena na osnovu odredaba direktive; i
3. Postojanje uzročno-posledične veze između povrede koju je učinila država i štete koju je pretrpeo pojedinac.

Osim toga, ESP je utvrdio da država treba da otkloni posledice prouzrokovane štete u skladu sa nacionalnim propisima o odgovornosti<sup>16</sup>.

---

12 Ovaj postupak se još naziva i postupak pribavljanja interpretativne ili preliminarne odluke Suda. Svi ovi prevodi pokušavaju da na najbolji način prevedu engleski termin *preliminary ruling procedure* koji u stvari podrazumeva rešavanje prethodnog pitanja koje upućuje nacionalni sud. (V. A. Čavoški, 181, fn. 160).

13 J. Čeranić, 93.

14 ESP, *Francovich & Bonifaci v. Italy*, tač. 35.

15 *Ibid*, tač. 40.

16 *Ibid*.

### 2.2. Spojeni predmeti *Brasserie du Pêcheur & Factortame*

Presuda u spojenim predmetima *Brasserie du Pêcheur & Factortme*<sup>17</sup> takođe je u velikoj meri doprinela uobličavanju načela odgovornosti države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU. I u ovom slučaju ESP doneo je odluku o spajanju dva predmeta: *Brasserie du Pêcheur SA protiv Bundesrepublik Deutschland* i *The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. Francuski i nemački sud pokrenuli su postupak za rešavanje prethodnog pitanja pred ESP. Oba nacionalna suda postavila su tri istovetna pitanja koja su se odnosila na: odgovornost države za štetu nanetu pojedincu povredom prava EU koja se može pripisati nacionalnom zakonodavcu, uslove odgovornosti države i obim naknade štete.

U pogledu prvog pitanja, ESP ponovio je stav iz predmeta *Francovich & Bonifaci*, a to je da je država obavezna da nadoknadi štetu nanetu pojedincu za povredu prava EU od strane države. Iako su pojedine države članice tvrdile da se od država članica zahteva naknada štete nanete pojedincu samo kada odredbe koje su prekršene nisu direktno primenjive, ESP je odbacio njihovu argumentaciju, naglašavajući da je pravo pojedinca da se pozove na direktno dejstvo primenjive odredbe Ugovora pred nacionalnim sudovima minimum garantija i da nije samo po sebi dovoljno da obezbedi potpunu primenu Ugovora. Ono zahteva dopunu koja se ogleda u garantovanju pojedincima prava na naknadu štete kada je država povredila njihova prava kršenjem komunitarnog prava. Pod ovim se podrazumeva odgovornost države, bez obzira o kom državnom organu je reč, a čija su radnja ili propuštanje doveli do povrede prava EU koja se može pripisati nacionalnom zakonodavcu<sup>18</sup>.

Drugo pitanje koje se našlo pred ESP ticalo se uslova odgovornosti predviđenih presudom *Francovich & Bonifaci*. Naime, nakon donošenja ove presude podela se diskusija o tome da li je režim odgovornosti država članica uspostavljen ovom presudom strožiji od režima odgovornosti koji se primenjuje na same organe EU. Stoga je ESP u predmetima *Brasserie du Pêcheur & Factortme* istakao da zaštitna prava koju pojedinci izvode iz komunitarnog prava ne može da se razlikuje u zavisnosti od toga da li su nacionalni organi ili organi EU odgovorni za štetu. Drugim rečima, ESP je utvrdio da su uslovi za odgovornost država članica i organa EU isti<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> ESP, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland* and *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, spojeni predmeti br. C-46/93 i C-48/93, 5.05.1996.

<sup>18</sup> J. Čeranić, 94.

<sup>19</sup> R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo EU*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2012, 161–162.

Što se tiče samih uslova odgovornosti, ESP ponovio je tri uslova koja je utvrdio u presudi *Francovich & Bonifaci*. Dakle, potrebno je da se povređenim komunitarnim propisom dodeljuju određena prava pojedincima, zatim, da povreda bude dovoljno ozbiljna i naposljetku da postoji neposredna uzročna veza između povrede i štete koju je pojedinac pretrpeo<sup>20</sup>.

Štaviše, ESP je u predmetima *Brasserie du Pêcheur & Factortme* pojasnio drugi uslov za uspostavljanje odgovornosti – dovoljno ozbiljna povreda. Odlučujući test za utvrđivanje da li je povreda prava EU dovoljno ozbiljna sastoji se u tome da se proveri da li je država članica ili institucija EU u pitanju vidno i ozbiljno zanemarila granice svoje diskrecione vlasti<sup>21</sup>.

U pogledu trećeg pitanja – obima naknade – ESP je utvrdio da naknada štete mora da bude srazmerna pretrpljenoj šteti kako bi se osigurala delotvorna zaštita prava. Ukoliko ne postoje komunitarna pravila koja ovo regulišu, država članica će primenjivati kriterijume za određivanje obima naknade koji su predviđeni nacionalnim pravom. Sud je zauzeo stanovište da ovi kriterijumi ne smeju biti manje povoljni od onih koji se primenjuju na slične zahteve koji se zasnivaju na domaćem pravu i takvi da u praksi onemogućavaju ili značajno otežavaju dobijanje naknade<sup>22</sup>.

U pogledu vrste nakande, ESP ustanovio je mogućnost potraživanja i *damnum emergens* i *lucrum cessans*. Naime, Sud je naveo da se potpuno izuzimanje izgubljene dobiti, kao vrste štete za koju se može dodeliti naknada u slučaju povrede prava EU, ne može prihvatiti, naročito u kontekstu privrednih sporova<sup>23</sup>.

Što se tiče naknade nematerijalne štete, ESP bio je mišljenja da je i ona moguća, ukoliko se takva naknada može dodeliti na osnovu sličnih zahteva ili tužbi prema nacionalnom pravu država članica<sup>24</sup>.

### **3. Uspostavljanje Kobler doktrine**

U predmetu *Köbler* protiv Austrije<sup>25</sup>, ESP proširio odgovornost države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU. Pored situacija u kojima država ne sprvodi ili nepotpuno sprovodi odredbe direktiva, odgovornost države proširena je i na slučajeve kada je pravo EU povređeno odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> ESP, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland* and *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, tač. 54.

<sup>21</sup> *Ibid.*, tač. 55.

<sup>22</sup> *Ibid.*, tač. 83.

<sup>23</sup> J. Čeranić, 95.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 96.

<sup>25</sup> ESP, *Köbler v. Austria*, predmet br. C-224/01, 30.09.2003.

<sup>26</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF Droit, Paris 2001, 428–436.

Nakon presude u predmetu *Köbler* protiv Austrije, koja je izazvala veliku pažnju naučne i stručne javnosti, ESP je u još nekoliko presuda potvrdio i pojasnio obavezu država članica da naknade štetu pojedincu za povredu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu.

### 3.1. Predmet *Köbler* protiv Austrije

Što se merituma spora tiče, prema austrijskom zakonu univerzitetski profesor ili običan profesor na univerzitetu ili visokoškolskoj ustanovi koji je u tom svojstvu zaposlen petnaest godina univerzitetu ili visokoškolskoj ustanovi u toj državi i koji četiri godine uživa posebno povećanje radnog staža (koje je predviđeno zakonom), ispunjava uslove da mu se, od datuma kada su ova dva uslova ispunjena, prilikom obračuna starosne penzije uzme u obzir posebno povećanje radnog staža, čiji će iznos odgovarati iznosu povećanja radnog staža predviđenog zakonom<sup>27</sup>. Gospodin *Köbler* bio je zaposlen na Univerzitetu u Innsbuku (*Innsbruck*) od 1986. godine u svojstvu običnog profesora. Prilikom imenovanja, dobio je platu običnog univerzitetskog profesora uvećanu za normalno uvećanje staža. Profesor *Köbler* se 1996. godine prijavio za posebno povećanje radnog staža za univerzitetske profesore. Tvrdio je da je, iako nije radio petnaest godina kao profesor na austrijskim univerzitetima, ispunio uslove za poseban staž ako se uzme u obzir trajanje službe na univerzitetima u drugim državama članicama EU. Uslov petnaestogodišnjeg staža samo na austrijskim univerzitetima, bez uzimanja u obzir perioda službe na univerzitetima u drugim državama članicama EU, prema mišljenju profesora *Köblera*, predstavljalo je indirektnu diskriminaciju koja je zabranjena u pravu EU<sup>28</sup>. Dakle, profesori koji su imali petnaest godina staža na austrijskim univerzitetima dobijali su veću platu od profesora *Köblera* koji je jedan deo akademske karijere proveo na univerzitetima van Austrije. On je tvrdio da bi i godine staža proveo na univerzitetima u drugim državama članicama EU trebalo uzeti u obzir prilikom obračuna plate i s tim u vezi se obratio Vrhovnom upravnom sudu Austrije. Ovaj sud je zatražio mišljenje ESP-a, tj. pokrenuo je postupak za rešavanje prethodnog pitanja. Evropski sud pravde je u martu 1998. godine upitao Vrhovni upravni sud Austrije da li, u svetlu presude iz januara 1998. godine u predmetu *Kalliope Schöning-Kougebetopoulousa*<sup>29</sup>, ostaje pri zahtevu za preliminarno mišljenje, budući da je na osnovu pomenute presude, a koja se ticala sličnog pitanja, predmet trebalo da bude rešen u korist profesora *Köblera*<sup>30</sup>. Vrhovni upravni sud Austrije povukao je zahtev za rešavanje prethodnog pitanja. Međutim, uprkos presudi

<sup>27</sup> ESP, *Köbler v. Austria*, tač. 4.

<sup>28</sup> *Ibid.*, tač. 6.

<sup>29</sup> ESP, *Kalliope Schöning-Kougebetopoulousa*, predmet br. C-15/96, 15.01.1998.

<sup>30</sup> ESP, *Köbler v. Austria*, tač. 9.



u predmetu *Kalliope Schöning-Kougebetopoulousa*, Sud nije usvojio zahtev profesora Koblera, uz obrazloženje da je u konkretnom slučaju situacija potpuno dračija nego u predmetu na koji je ESP ukazao. Naime, posebno povećanje staža predstavlja bonus za lojalnost koji objektivno opravdava odstupanje od komunitarnih odredbi o slobodi kretanja radnika<sup>31</sup>. Njegova svrha se mora posmatrati kao pružanje pozitivnog podsticaja akademskim radnicima na vrlo mobilnom tržištu rada da karijeru provedu na austrijskom univerzitetu. Stoga ne može biti komponenta plate kao takve i, zbog svoje funkcije kao bonus za lojalnost, zahteva određeni staž na austrijskim univerzitetima kao preduslov za sticanje podobnosti<sup>32</sup>.

Nakon toga, profesor *Köbler* je podneo tužbu za naknadu štete pred Sudom u Beču zbog toga što je Vrhovni upravni sud Austrije povredio pravo EU. Sud u Beču se takođe obratio ESP, tj. pokrenuo postupak za rešavanje prethodnog pitanja. Ključno pitanje bilo je da li prema sudskoj praksi ESP država može biti odgovorna za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu, kao što je u konkretnom slučaju Vrhovni upravni sud Austrije<sup>33</sup>? Evropski sud pravde zaključio je da se načelo prema kojem je država članica odgovorna za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU primenjuje i na slučajeve kada navedena povreda proističe iz odluke suda u poslednjem stepenu. Pravni sistem svake države članice određuje koji sud nadležan za odlučivanje u sporovima u vezi sa takvom naknadom štete<sup>34</sup>.

Dakle, Evropski sud pravde je u presudi u predmetu *Köbler* protiv Austrije zauzeo stav da je država dužna da nadoknadi štetu nanetu pojedincu u slučajevima kada povreda prava EU proističe iz odluke suda države članice u poslednjem stepenu. Uslovi ove odgovornosti su, u principu, isti kao i oni u kojima je uređena odgovornost države prema pravu EU uopšte: da je cilj norme davanje prava pojedincima, da je povreda dovoljno ozbiljna i da postoji direktna uzročno-posledična veza između povrede i gubitka ili štete koju je pretrpela oštećena strana<sup>35</sup>.

Što se tiče drugog uslova i njegove primene u cilju utvrđivanja moguće odgovornosti države, mora se uzeti u obzir posebna priroda sudijske funkcije i legitimni zahtevi pravne sigurnosti. Odgovornost države za povredu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu može nastati samo u izuzetnom slučaju kada je sud očigledno povredio primenjivo pravo (eng. *applicable law*)<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, tač. 10.

<sup>32</sup> *Ibid.*, tač. 11.

<sup>33</sup> *Ibid.*, tač. 14.

<sup>34</sup> *Ibid.*, tač. 50.

<sup>35</sup> *Ibid.*, tač. 51.

<sup>36</sup> *Ibid.*, tač. 53.

Međutim, u konkretnom slučaju, iako je Vrhovni upravni sud Austrije pogrešio, to nije bila dovoljno ozbiljna povreda da bi prouzrokovala odgovornost države. Dakle, profesor *Köbler* je izgubio spor. Odgovornost države može se uspostaviti samo u izuzetnim slučajevima u kojima je sud očigledno povredio pravo EU. Namerno odbijanje poštovanja prava EU povlači odgovornost države.

Značaj presude u predmetu *Köbler* protiv Austrije najbolje se može sagledati kroz prizmu uloge nacionalnih sudova država članica u primeni prava EU. S obzirom na to da pravo EU prvenstveno primenjuju nacionalni sudovi, pojedinci su dužni da zahtevaju sprovođenje i zaštitu svojih prava koja proizilaze iz prava EU pred nacionalnim sudovima. Stoga je ključno da nacionalni sudovi ispunjavaju svoje obaveze u tom pogledu pravilno primenjuju pravo EU.

Prema pravu EU, odgovornost države je opšte primenjiv pravni institut koji potiče direktno iz prava EU. To znači da se povređeni pojedinac može pozvati na odgovornost države, bez obzira na eventualna ograničenja koja za to postoje u nacionalnom pravu.

Načelo odgovornosti države za povredu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu privuklo je značajnu pažnju naučne i stručne javnosti<sup>37</sup>. Ovaj specifičan oblik odgovornosti države za povredu prava EU kritikovan je najčešće u kontekstu principa *res iudicata*, i zakonodavne nadležnosti država članica u pogledu uređivanja sudskih postupaka (procesna autonomija država članica) EU. Osim toga, sam kriterijum dovoljno ozbiljna povreda norme EU takođe je bio predmet oprečnih analiza i oštih kritika<sup>38</sup>.

### 3.2. Praksa Evropskog suda pravde u vezi sa primenom *Köbler* doktrine

Iz prakse ESP, pored presude u predmetu *Köbler* protiv Austrije, izdvajaju se još dve značajne presude u kojima se ESP bavio pitanjima u vezi sa odgovornošću države za akte organa pravosuđa.

U predmetu *Traghetti del Mediterraneo*<sup>39</sup> pred ESP pojavilo se pitanje da li su italijanski propisi, koji strogo ograničavaju mogućnost da država bude odgovorna za aktivnosti pravosudnih organa, kompatibilni sa principom efikasnosti prava EU, a posebno sa *Köbler* doktrinom. Evropski sud pravde stao je na stanovište da su italijanski propisi o odgovornosti organa pravosuđa previše restriktivni i, zbog toga, suprotni pravu EU.

---

<sup>37</sup> M. Breuer, „State Liability for judicial Wrongs and Community Law: The Case of Gerhard Köbler v Austria“, *European Law Review*, 29/2002, 243–254.

<sup>38</sup> P. M. Rodriguez, „State Liability for Judicial Acts in European Community Law: The Conceptual Weaknesses of the Functional Approach“, *Columbia Journal of European Law*, 11/ 2005, 605–621; K. M. Scherr, „Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches“, *IJERA Forum*, Springer 2012, 565–588.

<sup>39</sup> ESP, *Traghetti del Mediterraneo*, predmet br. C–173/03, 13.06.2006.

U predmetu *Ferreira da Silva e Brito e.a.*<sup>40</sup> portugalski sud obratio se ESP sa pitanjem da li su nacionalni propisi koji zahtevaju poništavanje sporene sudske odluke kao preduslov za tužbu za odgovornost države kompatibilni sa Kobler doktrinom. Ispitujući ovu odredbu, ESP zaključio je da pravo EU isključuje odredbe nacionalnog zakonodavstva koje zahtevaju, kao preduslov za uspostavljanje odgovornosti države, prethodno poništenje odluke koja je prouzrokovala gubitak ili štetu, kada to u praksi nije moguće.

#### **4. Primena Kobler doktrine od strane nacionalnih sudova država članica EU**

Na osnovu istraživanja koje je sprovedeno u prvih petnaest godina od donošenja presude u predmetu *Köbler* protiv Austrije 2003. godine, pred nacionalnim sudovima država članica EU pojavilo se oko trideset pet predmeta u kojima se odlučivalo na osnovu Kobler doktrine. Odšteta je dodeljena samo u četiri predmeta<sup>41</sup>. Ovakva statistika ukazuje da postoje ozbiljna ograničenja u nacionalnim pravima država članica u vezi sa odgovornošću države za naknadu štete zbog povrede prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu.

U redovima koji slede biće razmotreno u kojoj meri nacionalni sudovi primenjuju Kobler doktrinu i koji je praktični značaj ovog načela u smislu uticaja Kobler doktrine na nacionalne režime odgovornosti države<sup>42</sup>.

##### **4.1. Nacionalni režimi odgovornosti države**

Uporednopravnom analizom nacionalnih pravnih sistema država članica EU dolazi se do zaključka da postoji čitava lepeza rešenja kada je reč o primeni Kobler doktrine od strane nacionalnih sudova država članica. Ipak, čini se da bi se sve zemlje mogle grupisati u nekoliko kategorija, s tim da se pojedine ne mogu svrstati ni u jednu, već predstavljaju izolovane slučajeve<sup>43</sup>.

Gotovo potpuno isključenje odgovornosti za akte organa pravosuđa karakteristično je za pet nacionalnih pravnih sistema (Bugarska, Grčka, Irska, Holandija i Ujedinjeno Kraljevstvo). Značaj načela *res iudicata* i priroda pravosnažnih presuda velika je prepreka uspostavljanju odgovornosti organa pravosuđa u pet zemalja (Hrvatska, Francuska, Mađarska, Italija i Luksemburg). Prethodno ukidanje, proglašenje nezakovitosti osopravane presude kao preduslov za uspostavljanje odgovornosti države postoji u deset država članica EU (Belgija, Češka, Kipar, Finska, Portugal, Slovačka i, što se tiče odgovornosti

<sup>40</sup> ESP, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, predmet br. C-160/14, 9.09.2015.

<sup>41</sup> Z. Varga, "The Application of the Köbler Doctrine by Member State Courts", *ELTE Law Journal*, 2/2016, 75-88.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 71-91.

<sup>43</sup> *Ibid.*

vrhovnih sudova, Švedska, Litvanija, Poljska i Španija). Uspostavljanje krivične odgovornosti sudije kao preduslov za odgovornost države za naknadu štete pojedincu zbog povrede prava EU od strane organa pravosuđa zahteva se u tri države članice (Estonija, Nemačka i Rumunija). Osim toga, u nekoliko država, striktni kriterijumi u vezi sa stepenom greške sudije predstavljaju ozbiljnu prepreku dodeli naknade štete, kao što je slučaj u Sloveniji<sup>44</sup>.

Ipak, kao reakcija na presudu u predmetu *Köbler* protiv Austrije, i u meri u kojoj se presude tiču pogrešne primene prava EU, sudovi i zakonodavni organi nekih zemalja su odstupili od ovih izuzetno strogih zahteva.

S druge strane, čini se da nacionalne odredbe ne isključuju teoretsku mogućnost da se uspostavi odgovornost države za povrede koje su učinili sudovi u poslednjem stepenu u dve zemlje (Danska i Letonija)<sup>45</sup>.

Stav Malte u pogledu ovog pitanja nije sasvim jasan. Naime, odgovornost države prihvaćena je na osnovu opšteg režima krivičnog prava, ali predmeti u kojima je do sada odlučivano ticali su se samo odgovornosti izvršne i zakonodavne grane vlasti u državi, a ne i sudske<sup>46</sup>.

#### 4.2. Uticaj Kobler doktrine na nacionalne režime odgovornosti države

Suprotno onome što bi se moglo očekivati na osnovu prethodnog predstavljanja nacionalnih režima odgovornosti države, čini se da je Kobler doktrina ipak naišla na određeni stepen prihvatanja u nacionalnim režimima. Zapravo, trinaest država članica prihvatilo je, makar teoretski, mogućnost uspostavljanja odgovornosti države za povredu prava EU odlukama nacionalnih sudova u poslednjem stepenu (Austrija, Belgija, Bugarska, Finska, Francuska, Nemačka, Italija, Litvanija, Holandija, Poljska, Portugal, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo).

Iako, za sada, nema presuda u vezi sa primenom Kobler doktrine u Češkoj, iz presude donate na osnovu tužbe za odgovornost države za povredu prava EU od strane upravnih organa vlasti proizilazi da je u teoriji priznato načelo odgovornosti države. Osim toga, zahtevi za dobijanje prethodnog mišljenja koje su ESP-u podneli Luksemburg i Slovačka sugerišu da njihovi sudovi takođe teže ka tome da prihvate odgovornost države<sup>47</sup>.

Posebno je interesantno da je u većini država članica EU implementacija Kobler doktrine rezultirala dupliranjem režima odgovornosti. Naime, uslovi za odgovornost države za akte organa pravosuđa su manje striktni u pogledu štete uzrokovane povredom prava EU, nego povredom nacionalnog prava. U

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, 76–77.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 77.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, 89.

većini država članica, ovo je posledica činjenice da su nacionalni sudovi morali da “ostave po strani” domaće propise o odgovornosti za aktivnosti organa pravosuđa kako bi mogli da uspostave odgovornost države za povredu prava EU odlukama nacionalnih sudova u poslednjem stepenu. To je slučaj u Austriji, Bugarskoj, Finskoj, Francuskoj, Nemačkoj, Litvaniji, Holandiji, Portugalu i Ujedinjenom Kraljevstvu. Izuzetak je Belgija, gde izmene sudske prakse imaju opštu primenu<sup>48</sup>.

Do dupliranja režima odgovornosti zahvaljujući zakonskim amandmanima došlo je u dve države članice. U Italiji je amandmanima omogućeno uspostavljanje odgovornosti države za povrede prava od strane organa pravosuđa na širim osnovama nego što je to prvobitno bilo predviđeno. Na taj način je ustanovljena izričita osnova za odgovornost države u slučajevima očigledne povrede prava EU. U Poljskoj je uspostavljanje odgovornosti vrhovnih sudova moguće na širim osnovama u pogledu povrede prava EU, nego u slučaju povrede domaće prava.

U Švedskoj, pošto je već postojao neformalni načina dobijanja naknade štete, moguće je primeniti Kobler doktrinu na osnovu tog postupka bez ikakvih zakonskih amandmana.

S druge strane, iako još ne postoji sudska praksa u vezi sa primenom Kobler doktrine u Danskoj i Letoniji, u principu, ona ne bi trebalo da predstavlja poteškoću. U Danskoj, slično kao i u Španiji, odgovornost države za akte organa pravosuđa već je prepoznata na osnovu opšteg režima odgovornosti i pre donošenja presude u predmetu *Köbler*. Uslovi predviđeni danskim zakonom čini se da nisu restriktivniji od onih koje je ustanovio ESP. Slično, nacionalni propisi u Letoniji ne isključuju teoretsku mogućnost da se uspostavi odgovornost države za povredu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu<sup>49</sup>.

Postoje, ipak, države članice koje i dalje odbijaju da usklade nacionalne režime odgovornosti sa zahtevima iz presude u predmetu *Köbler*. Takav otpor pruža naročito Vrhovni sud Mađarske, koji je u više navrata zauzimao stav da ne može, na osnovu tužbe za odgovornost države, ponovo preispitivati pravosnažnu presudu koja već ima svojstvo *res iudicata*<sup>50</sup>.

Zanimljivo je, a i značajno, pitanje uslova u vezi sa ozbiljnošću povrede koji je predviđen nacionalnim propisima. Čini se da upravo način na koji je ovaj uslov definisan ugrožava dodelu naknade štete za povredu prava EU u praksi u nekoliko država. Međutim, ne može se tvrditi da ovaj uslov nije kompatibilan sa praksom ESP i to iz dva razloga. Prvo, dokle god se ovi zahtevi primenjuju bez dinstinkcije na povredu nacionalnog i prava EU, princip ekvivalencije je ispoštovan. Drugo, sam ESP je uspostavio veoma striktno uslove za odgovornost

<sup>48</sup> *Ibid.*,

<sup>49</sup> *Ibid.*, 90.

<sup>50</sup> *Ibid.*

države presudom u predmetu *Köbler*. Stoga nije jasno da li su striktni uslovi odgovornosti iz nacionalnog zakonodavstva, čak i ako mogu biti u suprotnosti sa načelom efikasnosti, nekompatibilni sa uslovima iz presude u predmetu *Köbler*<sup>51</sup>.

Stav pravne doktrine nije jedinstven u ovom pogledu. Pojedini autori smatraju da se veoma restriktivan pristup konceptu odgovornosti države za povredu prava od strane sudova, koji je, čini se, jedini zajednički imenitelj svih nacionalnih pravnih koncepata odgovornosti države, ogleda na nivou EU u jednako restriktivnom sistemu odgovornosti države *à la Köbler*<sup>52</sup>.

## 5. Zaključna razmatranja

Uporednom analizom stanovišta država spram primene Kobler doktrine iskristalisala su se dva zaključka. S jedne strane, nekoliko država članica je zaista implementiralo Kobler doktrinu u pravne sisteme, uprkos ograničenjima u domaćem zakonodavstvu. Iako, u većini ovih zemalja, zakonske odredbe još nisu izmenjene, pojedini sudovi odlučuju u vezi sa tužbama za odgovornost neposredno na osnovu presude u predmetu *Köbler* protiv Austrije. S druge strane, ono što je veoma interesatno jeste da se, čak i u tim državama, naknada štete dodeljuje samo u retkim okolnostima.

Dakle, ni u zemljama u kojima je tzv. Kobler doktrina teoretski prihvaćena, ne primenjuje se često metod naknade štete pojedincu za povredu prava EU odlukom nacionalnog suda u poslednjem stepenu. Stoga pojedini autori smatraju da odgovornost države zasnovana na Kobler doktrini nije efikasan pravni institut u slučaju povrede prava pojedinaca<sup>53</sup>.

Uprkos činjenici da se naknada štete veoma retko dodeljuje, sama Kobler doktrina ima značajnu ulogu. Ona se može posmatrati kao svojevrsan podsticaj državam članicama da ispunjavaju obaveze u vezi sa poštovanjem prava EU, te može sprečiti nastanak štete. Upravo kao sredstvo prevencije ili odvratanja, Kobler doktrina doprinosi efikasnoj primeni prava EU<sup>54</sup>. Shodno tome, sasvim je sigurno da je presuda u predmetu *Köbler* protiv Austrije uticala na nacionalne režime i da generalno utiče na povećanje nivoa zaštite prava pojedinaca. U prilog tome svedoči i činjenica da države članice postepeno usaglašavaju nacionalne režime odgovornosti sa Kobler doktrinom.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> K. M. Scherr, 585.

<sup>53</sup> Z. Varga, 91.

<sup>54</sup> *Ibid.*

\* \* \*

***KÖBLER DOCTRINE – STATE LIABILITY FOR AN INFRINGEMENT OF EU LAW BY A DECISION OF A NATIONAL COURT ADJUDICATING AT LAST INSTANCE***

***Summary***

The European Court of Justice held in the judgement in *Köbler v. Austria* that Member States are obliged to compensate the damage caused to individuals in cases where the infringement of the EU law stems from a decision of a Member State court adjudicating at last instance (Köbler doctrine). The conditions of this liability are, in principle, the same as those which govern state liability under EU law in general. The significance of Köbler doctrine lies in the fact that Member State courts play a particularly important role in the application of EU law. Since this judgment, delivered in 2003, the principle of state liability for breaches of EU law by national courts has received considerable attention in scholarly writing. Liability due to judicial errors has been criticized regarding the principle of *res iudicata* and the procedural autonomy of the Member States in particular. This paper presents an attempt to provide a presentation of Köbler doctrine and an analysis regarding the practice of this doctrine. In the first part, the establishment of the principle of state liability to compensate individuals for damages in case of breach of EU law is presented. The judgement in the case *Köbler v. Austria* is analyzed in the second part. Finally, the application of the Köbler doctrine by Member States courts is examined in the third part. Special attention is paid to the impact of the Köbler doctrine to national liability regimes of EU Member States.

**Key words:** principle of state liability, infringement of law, compensation for damages, European Union, Köbler doctrine.