

UPRAVNO DJELOVANJE EUROPSKOG SUDA PRAVDE ADMINISTRATIVE ACTION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

Mirzo Selimić

Sažetak

Europski sud pravde kao najznačajnija, najviša, ali i najstarija pravosudna institucija Europske Unije, predstavlja pravosudni organ čije su nadležnosti izričito propisane, pri čemu Europski sud pravde nije izričito specijaliziran za određenu pravnu oblast. Kao bitan izvor Europskog upravnog prava, javlja se sudska praksa koju stvara Europski sud pravde svojim presudama, te je upravo taj Sud odigrao i glavnu ulogu u oblikovanju evropskog upravnog prostora, odnosno zajedničkih načela upravnog prava unutar EU, oslanjajući se, prije svega na već utvrđena opća načela upravnog prava, definirajući opća upravna načela koja pravno obavezuju države članice i njihove građane, te interpretacijama prava EU, koje su, nerijetko dovodile do modifikacija shvaćanja sadržaja pojedinih upravnih načela u zemljama članicama. Europski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, pravna sigurnost, zaštita legitimnog očekivanja, nediskriminacija, saslušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova, materijalna odgovornost javne uprave itd.

Ključne riječi: Evropski sud pravde, Evropska Unija, upravni akt, zakonitost upravnog akta, djelatnost.

Summary

The European Court of Justice is the most important, oldest and supreme judicial institution of the European Union with the well defined authorities. Being a most essential source of European Administrative law, it plays a major role by the sentences proclaimed in creation of the European Administrative Space and the judicial practice, or rather the composition of the common principles of the administrative law within the EU, relying on the beforehand established principles binding for all the member countries and their citizens. The European Court of Justice has set the following principles by pointing its sentences: legality, proportionality, legal certainty, protection of legitimate expectancies, non-discrimination, fair hearing, access to proportionality, legal certainty, protection of legitimate expectancies, non-discrimination, fair hearing, access to administrative courts, financial accountability of public administration etc.

Keywords: European Court of Justice, the European Union, an administrative act, the legality of administrative acts, activities.

1. Uvod

Europski sud pravde je najviši, najznačajniji i najstariji sud Europske Unije, a dugo vremena je bio i jedini pravosudni organ Europskih Zajednica. Ustanovljen je 1952. godine Pariškim sporazumom¹ kao dio Europske zajednice za uglj i čelik, sa sjedištem u Luksemburgu, i sa sedam sudija². Europski sud pravde postaje institucija Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju Rimskim sporazumima³ iz 1957. godine. Kada je 1993. godine Ugovorom o Europskoj Uniji kreirana Europska Unija, ime suda se nije promijenilo, kao imena drugih institucija. U skladu sa Amandmanima Ugovora iz Nice⁴, sastav Europskog suda pravde i Suda prve instance je regulisan članovima od 221. do 225. Ugovora o Europskoj zajednici.⁵ Danas Europski sud pravde broji 27 sudija i osam glavnih advokata⁶, s tim da prema članu 221.⁷ Ugovora o Europskoj zajednici⁸ svaka država članica imenuje po jednog sudiju, i to iz redova priznatih pravnih stručnjaka, na period od šest godina.

¹ *Pariški sporazum je potpisan 18.04.1951. godine od strane Zapadne Njemačke, Francuske, Italije, Belgije, Holandije i Luksemburga, a istekao je 23.07.2002. godine.*

² *Svaka država članica, dakle njih šest, je imenovala po jednog sudiju, s tim da se pozicija sedmog sudije rotirala između „većih država članica“, odnosno Njemačke, Francuske i Italije.*

³ *U Rimu su 25.03.1957. godine potpisani ugovori o osnivanju Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.*

⁴ *Ugovor iz Nice je potpisan 11.12.2000. godine.*

⁵ *P. Craig, G. De Burca, EU Law, Text, Cases and Materials, fourth edition, str. 66.*

⁶ *Član 222. Ugovora o Europskoj Zajednici.*

⁷ *Ibid, Član 221. „Sud pravde će se sastojati od jednog sudije po državi članici. Sud pravde će zasjedati u vijećima ili u Velikom vijeću, u skladu sa pravilima predviđenim za te svrhe Statutom Suda pravde. Kada se to predviđa Statutom, Sud pravde može također zasjedati u punom sastavu.“*

⁸ *Ugovor o Europskoj Zajednici je zaključen u Rimu 25.03.1957. godine, sa izmjenama 2002. godine.*

Glavnim zadatkom Europskog suda pravde smatra se tumačenje i pravni razvoj evropskog zakonodavstva, kao i kažnjavanje zbog nepridržavanja navedenih regulativa. Europski sud pravde je jedina institucija koja može dati mišljenje, na zamolbu nacionalnog suda, o tumačenju ili validnosti odredaba zajedničkih pravnih akata koje provode institucije Europske Unije. Na taj način, ovako uređen sistem osigurava jedinstvenu primjenu zajedničkog evropskog prava na cijelom području Europske Unije. Europski sud pravde zasjeda u plenarnim sjednicama, i to u Velikom vijeću od 13 sudija, ili u vijećima od po tri do pet sudija, s tim da su plenarne sjednice veoma rijetke. Svako vijeće bira svog predsjednika, tako da se u vijećima od po pet sudija predsjednik bira na period od tri godine, a u vijećima od po tri sudije na period od jedne godine. Od Europskog suda pravde se zahtjeva da zasjeda u punom sastavu samo u izuzetnim slučajevima, specificiranim osnivačkim ugovorima. Međutim, Europski sud pravde može također sam odlučiti da zasjeda u punom sastavu i to, ukoliko smatra da se predmet pred Sudom smatra predmetom od posebne važnosti. Sve presude Europskog suda pravde se objavljuju u Zborniku sudske prakse (European Court Reports), a izreke presuda i u Službenom listu Europske Unije (Official Journal of the European Union).

2. Nadležnost Europskog suda pravde

Glavne odredbe koje regulišu nadležnosti Europskog suda pravde su članovi od 226. do 243 Ugovora o Europskoj Zajednici i član 46. Ugovora o Europskoj Uniji.⁹ Iz navedenih odredbi jasno proizilazi da je osnovni zadatak Europskog suda pravde da osigura da pravo Europske Unije bude tumačeno i primjenjivano na isti način u svim državama članicama Europske Unije, kao i da bude jednako za sve, te osigura da države članice, ali i institucije Europske Unije, djeluju u skladu sa zakonom.

Navedeni sud je nadležan da postupa u funkcijama koje su u državama u nadležnosti različitih, specijaliziranih sudova. Dakle, analizirajući postupke koji se vode pred Europskim sudom pravde uočava se njegova polivalentnost, i to u smislu da on djeluje kao ustavni sud kada postupa u sporovima između institucija Zajednice ili kada razmatra pravne akte radi utvrđivanja zakonitosti. Ulogu finansijskog suda preuzima prilikom rješavanja predmeta vezanih uz valjanost i tumačenje smjernica na području poreznog i carinskog prava. Djeluje i kao kazneni sud prilikom razmatranja odluka Europske Komisije o izricanju kazni, ali i kao građanski sud pri raspravama o odštetnim zahtjevima.

⁹ P. Craig, G. De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, fourth edition, str. 67.

Konačno, Europski sud pravde djeluje i kao upravni sud pri razmatranju upravnih akata koje su donijele institucije Europske Unije, te u postupcima službenika i institucija Europske Unije.¹⁰

Osnivanjem Suda prve instance nisu se povećale nadležnosti Europskog suda pravde kao institucije, već je samo postupak u nekim predmetima iz jednostepenog pretvoren u dvostepeni. Dakle, kada je predviđeno da je u prvom stepenu nadležan Sud prve instance, predviđena je i mogućnost žalbe Europskom sudu pravde, s tim da se žalba može odnositi samo na pravna, a ne i na činjenična pitanja. Obzirom da se prvostepena nadležnost Suda prve instance od njegova osnivanja stalno proširivala, danas postupak u prvom stepenu započinje pred Europskim sudom pravde samo u postupcima davanja preliminarog mišljenja i protiv država članica Europske Unije.¹¹

3. Upravna djelatnost Europskog suda pravde

Razmatranjem i analizom funkcija i nadležnosti Europskog suda pravde, vidljivo je, između ostalog, da on obavlja i upravnu djelatnost.¹² Dakle, Europskom sudu pravde kao upravnom sudu se mogu obratiti službenici institucija Europske Unije, kao i pojedinci koji smatraju da im je povrijeđeno neko pravo aktima Europske Unije.¹³ Navedeni sporovi pred Europskim sudom pravde se mogu karakterisati kao upravni sporovi kad je predmet ocjena zakonitosti upravnog akta, s tim da je uvijek posrijedi pojedinačni upravni akt, kojim se autoritativno odlučuje o pravu ili obavezi određenog subjekta. Prema članu 236. Ugovora o Europskoj Zajednici, Europski sud pravde je nadležan da rješava u bilo kojem sporu između Zajednice i njenih službenika, u granicama i pod uslovima propisanim Pravilima o službenicima (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*) ili Uslovima zapošljavanja (*Conditions of employment of other servants of the European*

¹⁰ Derđa, D.: *Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 918, 919.

¹¹ Ugovorom iz Nice se predviđa mogućnost da se i ti postupci u prvom stepenu povjere Sudu prve instance.

¹² *Ibid*, str. 920.

¹³ Delmo, Z.: *Upravno pravo i europsko upravno pravo*, Sarajevo, 2007, str. 335.

Communities). U skladu sa članovima 230.¹⁴, 231.¹⁵ i 232.¹⁶ Ugovora o Europskoj Zajednici, Europski sud pravde nadgleda zakonitost akata koje su zajedno usvojili Europski Parlament i Europsko Vijeće, akte Europskog Vijeća, Europske Komisije i Europske centralne banke, akte Europskog Parlamenta, a koji proizvode pravni učinak prema trećim licima. S tim u vezi, Europski sud pravde može predmetni akt staviti van snage. Nadalje, slučaj nepostupanja Europskog Parlamenta, Europskog Vijeća ili Europske Komisije u skladu sa odredbama Ugovora o Europskoj Zajednici, države članice i druge institucije Zajednice mogu iznijeti pred Europski sud pravde kako bi se ustanovilo navedeno kršenje, i to pod uslovom da je institucija na koju se odnosi predmet prethodno bila pozvana da djeluje, te da ista nije djelovala u roku od dva mjeseca. Pod istim uslovima svaka pravna i fizička osoba može podnijeti tužbu Europskom sudu pravde, s tim da su iste u nepovoljnijem

¹⁴ Član 230. Ugovora o Europskoj Zajednici: „Sud pravde će nadzirati zakonitost akata koje su zajednički usvojili Europski Parlament i Europsko Vijeće, akata Europskog Vijeća, akata Europske Komisije i akata Europske Centralne Banke, osim preporuka i mišljenja, i akata Europskog Parlamenta čija je namjena da proizvode pravne učinke u odnosu na treća lica. U ove svrhe je nadležan u postupcima iniciranim od strane države članice, Europskog Parlamenta, Europskog Vijeća ili Europske Komisije, a zbog nedostatka nadležnosti, nepoštivanja neophodnih proceduralnih zahtjeva, nepoštivanja ovog Ugovora ili drugog zakona u vezi sa njegovom primjenom, ili zbog zloupotrebe ovlaštenja. Sud pravde je nadležan pod istim uslovima i u postupcima iniciranim od strane Europskog revizionog suda i Europske centralne banke, a u cilju zaštite njihovih prerogativa. Svaka fizička ili pravna osoba može, pod istim uslovima, pokrenuti postupak protiv odluke u kojoj su oni adresati ili protiv odluke koja, iako u formi uredbe ili ukoliko je odluke adresirana na drugu osobu, ima direktan i pojedinačan uticaj na tu osobu. Postupci predviđeni ovim članom se trebaju pokrenuti u roku od dva mjeseca od objavljivanja te mjere, ili obavještenja tužitelja, ili, kada to nije slučaj, od dana saznanja o tome.“

¹⁵ Član 231. Ugovora o Europskoj Zajednici: „Ukoliko je tužba osnovana, Sud pravde će predmetni akt staviti van snage. U slučaju uredbe, Sud pravde će, ukoliko smatra da je to nužno, odrediti koji od efekata uredbe koje je proglasio poništenim, treba da budu smatrani konačnim.“

¹⁶ Član 232. Ugovora o Europskoj Zajednici: „Ukoliko Europski Parlament, Europsko Vijeće ili Europska Komisija, ne postupe u skladu sa ovim Ugovorom, država članica i druge institucije Zajednice mogu takvo postupanje iznijeti pred Sud pravde, kako bi se utvrdilo kršenje. Takvo djelovanje će biti prihvatljivo samo ako je dotična institucija prethodno bila pozvana da djeluje. Ukoliko u roku od dva mjeseca od poziva na djelovanje, dotična institucija ne definiše svoj stav, postupak se može iznijeti pred Sud pravde u roku od naredna dva mjeseca. Svaka fizička ili pravna osobe može se, pod uslovima izloženim u prethodnim stavovima, žaliti Sudu pravde da institucija Zajednice nije uputila akt toj osobi, osim preporuka i mišljenja. Sud pravde je nadležan, pod istim uslovima, i u postupcima iniciranim od strane Europske Centralne Banke u području njene nadležnosti i u aktivnostima ili postupcima protiv nje.“

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A položaju, s obzirom da moraju dokazati svoj neposredni i pojedinačni interes u predmetnoj pravnoj stvari.

U upravnu djelatnost Europskog suda pravde, kao uostalom i svakog drugog suda, mogu se svrstati i administrativni poslovi koje samostalno obavljaju službenici Europskog suda pravde, ocjenjivanje rezultata rada službenika Europskog suda pravde, njihova odgovornost i dr. Kada se govori o Europskom sudu pravde, posebno se treba spomenuti Registrar koji je prema članu 17.¹⁷ Pravila postupka Europskog suda pravde, odgovoran za prihvatanje, prijenos i čuvanje dokumenata, ali i za asistenciju Europskom sudu pravde, Predsjedniku i Predsjednicima vijeća i sudijama u obavljanju njihovih službenih funkcija.

3.1. Sporovi službenika institucija i institucija Europske Unije

Na službenike institucija Europske Unije, odnosno Europskih zajednica, primjenjuju se Pravila o službenicima Europskih zajednica (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*) i Uslovi zapošljavanja drugih službenika Europskih zajednica (*Conditions of employment of other servants of the European Communities*). Službenicima Europskih zajednica smatraju se sve osobe koje su imenovane na postojeće pozicije u institucijama Europskih zajednica, putem nadležnog organa za imenovanja te institucije. Kako je prethodno već navedeno, Europski sud pravde je ovlašten da postupi i u predmetima službenika i institucija Europske Unije, s tim da je u prvom stepenu nadležan Sud prve instance, a kao drugostepeni organ postupi Europski sud pravde.

Neki od predmeta spora službenika i institucija Europske Unije mogu biti potpuna ili djelimična naknada štete od strane službenika, i to u slučajevima kada Europska Unija ili njene institucije pretrpe štetu izazvanu nedoličnim ponašanjem službenika prilikom obavljanja ili u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti. Kao predmet spora službenika i institucija Europske Unije javljaju se i predmeti finansijske prirode, koji podliježu neograničenoj nadležnosti Europskog suda pravde. Nadalje, u predmetima u kojima službenici upućuju zahtjev nadležnom organu za donošenje odluke u kojoj je upravo službenik adresat iste, a na koji zahtjev nadležni organ ne reaguje. U tom

¹⁷ Član 17. Pravila postupka Europskog suda pravde: „ 1. Registrar je odgovoran pod autoritetom Predsjednika, da prihvata, prenosi i čuva dokumente i za izvršavanje službe kako je propisano ovim Pravilima. 2. Registrar će pomagati Sudu, Predsjedniku i predsjednicima vijeća i sudijama u izvršavanju njihovih službenih funkcija.“

slučaju, službenik je ovlašten podnijeti žalbu Europskom sudu pravde, ali pod uslovima propisanim članovima 90.¹⁸ i 91.¹⁹ Pravila o službenicima, a koji zahtjeva da je pritužba u roku tri mjeseca prethodno upućena nadležnom organu u skladu sa članom 90. stav 2. Pravila o službenicima Europskih zajednica i da je pritužba odbačena izravnom ili neizravnom odlukom. Tužbe

¹⁸ ~~Član 90. Pravila o službenicima Europskih Zajednica: „1. Svaka osoba na koju se primjenjuju Pravila o službenicima može nadležnom organu poslati zahtjev da donese odluku u vezi sa tom osobom. Organ će osbavijestiti dotičnu osobu o svojoj razumnoj odluci u roku od četiri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva. Ukoliko nakon isteka tog perioda odgovor na zahtjev ne bude zaprimljen, smatrat će se da je neizravnom odlukom odbijen zahtjev, a protiv te odluke može biti podnesena tužba u skladu sa sljedećim stavom. 2. svaka osoba na koju se primjenjuju ova Pravila o službenicima može podnijeti pritužbu nadležnom organu protiv akta koji se tiče te sobe, bilo da je pomenuti organ donio odluku ili da nije donio mjeru propisanu Pravilima o službenicima. Pritužba treba biti poslata u roku od tri mjeseca. Taj period počinje od: dana objavljivanja akta ukoliko je mjera opće prirode; dana obavještenja dotične osobe o odluci, ali ni u kom slučaju duže od dana u kojem je ovaj drugi zaprimio takvu obavijest, ukoliko takva mjera pogađa određenu osobu; ukoliko, međutim, akt koji se tiče određene osobe također sadrži pritužbu protiv druge osobe, rok počinje teći od dana kada je ta druga osoba obaviještena o tome, ali ni u kom slučaju duže od dana objavljivanja; dana isteka roka propisanog za odgovor, pri čemu se pritužba odnosi na neizravnu odluku kojom se odbija zahtjev iz stava 1. Organ će obavijestiti dotičnu osobu o razlozima odluke u roku od četiri mjeseca od dana od kada je pritužba poslana. Ukoliko po isteku tog roka ne bude zaprimljen odgovor na pritužbu, smatra se da je donijeta neizravna odluka kojom se odbija, protiv koje može biti podnijeta tužba u skladu sa članom 91.“~~

¹⁹ Član 91. Pravila o službenicima: „1. Sud pravde Europskih Zajednica je nadležan u svim sporovima između Zajednica i bilo koje osobe na koju se primjenjuju ova Pravila o službenicima, a u vezi sa zakonitosti akta koji negativno utiče na takvu osobu u smislu člana 90. stav 2. U sporovima finansijske prirode Sud pravde ima neograničenu nadležnost. 2. Žalba Sudu pravde Europskih Zajednica se može podnijeti samo ako: je prethodno nadležnom organu upućena pritužba u skladu sa članom 90. stav 2. u roku propisanom tim članom, i ako je pri tužba odbijena izričito odlukom ili neizravnom odlukom. 3. Žalbe prema stavu 2. se trebaju podnijeti u roku od tri mjeseca. Taj period počinje od: datuma obavještenja o odluci po odgovoru na pritužbu; datuma isteka roka propisanog za odgovora, pri čemu se žalba odnosi na neizravnu odluku kojom se odbija pritužba podnesena u skladu sa članom 90. stav 2.; nadalje, ukoliko je pritužba odbijena izričitom odlukom nakon što je neizravna odluka odbijena, ali prije isteka perioda za podnošenje žalbe, period za podnošenje žalbe počinje ponovno da teče. 4. U slučaju derogacije stava 2., osoba može, nakon podnošenja pritužbe nadležnom organu u skladu sa članom 90. stav 2., istovremeno podnijeti i žalbu Sudu pravde, ukoliko je takva žalba podnesena uz zahtjev za zaustavljanjem izvršenja spornog akta ili za usvajanje privremenih mjera. Postupci u prvobitnim aktivnostima pred Sudom pravde se u tom slučaju zaustavljaju, dok izričita ili neizravna odluka ne bude donesena. 5. Žalbe prema ovom članu se istražuju u skladu sa Pravilima postupka Suda pravde Europskih Zajednica.“

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A u prethodno opisanom slučaju trebaju biti upućene Europskom sudu pravde u roku od tri mjeseca od obavještenja o odgovoru na pritužbu ili od dana isteka roka od četiri mjeseca, koji je propisan za odgovor na pritužbu. Europski sud pravde je, također nadležan da djeluje i u drugim predmetima derogacije prava službenika institucija Europske Unije.

3.2. Upravni spor pred Europskim sudom pravde

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države, ali i upravnog prava Europske Unije.²⁰ Kao što je prethodno već navedeno, odredbom člana 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, propisano je da nadzor nad zakonitošću akata institucija Europske Unije obavlja Europski sud pravde, tako da su u njegovu nadležnost stavljeni i pravo i obaveza sudskog nadzora nad radom institucija Europske Unije. Polazeći od jedne od definicija upravnog spora, a kojom se definira kao spor u kojem je predmet upravni pravni akt i kojim se odlučuje o zakonitosti tog akta,²¹ odnosno polazeći od činjenice da se kao predmet upravnog spora javlja ocjena zakonitosti upravnog akta, kao i da materijalna obilježja upravnog spora predstavljaju predmet i stranke upravnog spora (s tim da se ovi elementi ne uzimaju kumulativno,²² jasno je da se i u slučaju predviđenim članom 230. Ugovora o Europskoj Zajednici radi o upravnom sporu. Što se tiče vrste akata protiv kojih se pred Europskim sudom pravde može pokrenuti postupak sudskog nadzora zakonitosti akta, analizirajući član 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, dolazi se do zaključka da u obzir dolaze samo oni akti koji imaju pravni učinak, odnosno akti koji su obavezujući prema trećim licima.

3.2.1. Razlozi pokretanja upravnog spora pred Europskim sudom pravde

Razlozi zbog kojih se može pobijati zakonitost akata institucija Europske Unije su također propisani članom 230. Ugovora o Europskoj Zajednici i to stavom 2, tako da navedene razloge predstavljaju: nenadležnost, bitne povrede pravila postupka, povreda materijalnih pravila, odnosno Ugovora o Europskoj Zajednici ili bilo kojeg drugog pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu, kao i zloupotreba ovlaštenja.

²⁰ Derđa, D.: *Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 913.

²¹ Delmo, Z.: *Upravno procesno pravo*, Sarajevo, 2008, str. 211.

²² *Ibid.* str. 209.

Imajući u vidu da institucije Europske Unije uživaju „podijeljena“, a ne „opća“ ovlaštenja, one mogu obavljati samo one poslove koji su im Ugovorom izričito stavljeni u nadležnost. U slučaju kada neka institucija djeluje bez pravnog osnova, Europski sud pravde takav akt treba staviti van snage zbog nenadležnosti. Važnost pitanja nadležnosti potvrđuje i činjenica da Europski sud pravde mora izvršiti ovu kontrolu čak i nakon proteka roka za pokretanje postupka nadzora zakonitosti.²³ Primjer nenadležnosti je tužba u kojoj tužitelj tvrdi da je došlo do nezakonitog delegiranja ovlaštenja u slučaju *Meroni & Co. Industrie Metallurgiche SpA v. ECSC*, broj: 9/56 (1957-1958). Sud je u navedenom slučaju našao da je legitimno delegirati jasno određena izvršna ovlaštenja koja su bila predmet objektivnih kriterija utvrđenih od strane organa koji je izvršio delegiranje. Međutim, nije dopušteno delegirati široka, diskreciona ovlaštenja.²⁴

Kada su u pitanju bitne povrede pravila postupka prvenstveno se postavlja pitanje kako razgraničiti, odnosno razlučiti bitne od nebitnih pravila. U suštini, bitnom povredom pravila postupka se smatraju one povrede koje mogu imati utjecaj na konačan sadržaj akta. Stoga, u bitne povrede pravila postupka ubrajaju se: a) povreda prava da osoba bude saslušana i vezanih prava; b) povreda obaveze konsultacije i prava na učešće; c) povreda obaveze davanja obrazloženja.

Pravo biti saslušan je jedno od općih prava, bez obzira da li je ono određeno relevantnim odredbama ugovora, direktiva ili odluka. Saslušanje se zahtjeva čak i kada posljedica nije sankcija, ukoliko postoji mogućnost da ono utiče na interese tužitelja. Ovo pravo ne može biti umanjeno ili isključeno bilo kojom zakonskom odredbom, tako da ovo pravo mora svakako biti zaštićeno ukoliko postoji konkretno pravo Europske Zajednice koje se odnosi na isto, ali i ukoliko propisi ne utvrđuju konkretno dato pravo.

Kako je prethodno rečeno, do povreda postupka dolazi i kada nije ispoštovana obaveza konsultacije ili pravo učestvovanja u donošenju odluke. Do takvih situacija dolazi kada, npr. Europsko Vijeće donese odluku bez prijedloga Europske Komisije ili bez savjetovanja sa Europskim Parlamentom, ili kada Europska Komisija donese prijedlog, bez da zatraži mišljenje Ekonomskog i socijalnog odbora, a navedeno se zahtjeva Ugovorom o Europskoj Zajednici. U tim situacijama Europski sud pravde, iz osnova bitne povrede postupka, treba akt staviti van snage. Obaveza davanja obrazloženja predstavlja jedan od najvažnijih procesnih zahtjeva koji omogućavaju reviziju

²³ *Derda, D.: Ibid, str. 923.*

²⁴ *P. Craig, G. De Burca.: EU Law, Text, Cases and Materials, fourth edition, str. 539.*

pojediniog slučaja. Ova obaveza se odnosi na pravila, odluke i direktive donesene od strane Vijeća, Komisije i Parlamenta ili od strane Vijeća i Komisije pojedinačno. Brojni su razlozi obaveze davanja obrazloženja. Iz perspektive stranaka na koje se odnosi akt, ova obaveza čini postupak donošenja odluka transparentnim, tako da stranke mogu znati zašto je usvojena neka mjera. Iz perspektive donosioca akta, obaveza davanja obrazloženja pomaže da se osigura da su razlozi donošenja dobro promišljeni. Iz perspektive Europskog Suda Pravde ova obaveza olakšava postupak revizije.²⁵

3.2.2. Povreda materijalnih pravila

Što se tiče povrede Ugovora o Europskoj Zajednici ili bilo kojeg drugog pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu, ista obuhvata sve moguće oblike nezakonitosti. Međutim, prihvatljivo je i tumačenje prema kojem, s obzirom da se u povredama postupka radi o povredi formalno-pravnih pravila, onda se pri povredi Ugovora o Europskoj Zajednici ili drugih pravnih pravila vezanih uz njegov primjenu, radi o povredi materijalno-pravnih pravila, sadržanih u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu Europske Unije.²⁶

3.2.2.1. Zloupotreba ovlaštenja

Konačno, do zloupotrebe ovlaštenja dolazi kad javna vlast koristi svoje zakonske ovlasti u svrhu postizanja cilja za koji ove ovlasti nisu dodijeljene. Ova osnova se razlikuje od ostalih jer, pored objektivnih, uključuje i postojanje subjektivnih uslova, tako da se u cilju njena utvrđivanja mora utvrditi i koji je bio cilj, odnosno motiv ili namjera institucije koja je izvršavala ovlaštenje. Zbog navedenog je mnogo teže dokazati zloupotrebu ovlaštenja, nego druge razloge. Jedna od uspješnih tužbi po pitanju zloupotrebe ovlaštenje jeste ona u slučaju *Franco Guiffrida v. Council*, broj: 105/75 (1976).

4. Pokretanje upravnog spora pred Europskim sudom pravde

Upravni spor se pokreće tužbom kojom nezadovoljna stranka osporava zakonitost konkretnog upravnog akta, tako što se tužbom od Suda zahtjeva da, nakon utvrđene nezakonitosti, osporavani akt u cjelosti ili djelimično stavi van snage i tako zaštiti prava i interese za koje stranka

²⁵ *Ibid*, str. 541-542.

²⁶ *Derda, D.: Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 924.

smatra da su povrijeđeni tim upravnim aktom. Prema članu 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, potencijalni tužitelji pred Europskim sudom pravde, koji se nazivaju i „privilegiranim tužiteljima“ i to iz razloga što ne moraju dokazivati svoj pravni interes u konkretnoj stvari su države članice, Europsko Vijeće i Europska komisija; institucije koje mogu pokrenuti postupak samo u svrhu zaštite svojih prava su: Europski Parlament, Europski revizijski sud i Europska središnja banka; i, konačno sva fizička ili pravna lica mogu pokrenuti postupak sudskog nadzora protiv odluke koja se odnosi na njih ili protiv odluke koja je, iako donesena u obliku uredbe ili odluke upućene trećoj osobi, od neposrednog i pojedinačnog značaja za nju.

Dakle, fizička i pravna lica prilikom podnošenja tužbe moraju dokazati svoj pravni legitimitet. Ova lica se mogu pojaviti kao tužitelji samo ukoliko su oni adresati predmetnog akta, što je tzv. direktni interes, ili ukoliko se tim aktom vrijeđaju neposredni interesi tog lica, iako ono nije adresat tog akta, što je tzv. pojedinačni interes. Prethodno je potrebno napomenuti da fizičke i pravne osobe mogu pokrenuti upravni spor samo protiv jedne vrste upravnog akta, i to odluke, odnosno onog pravnog akta koji je prema svojoj pravnoj prirodi odluka.²⁷ Iz navedenog je vidljivo da se pred Europskim sudom pravde primjenjuje izvorno francusko načelo „*pas d'intérés pas d'action*“, tako da se smatra da tužba za poništenje nije dopuštena kada tužitelj nema interes za stavljanje mjere van snage.

Zaključno se može konstatirati da su, prema uslovima za podnošenje tužbe pred Europskim sudom pravde, mogućnosti znatno ograničenije za fizička i pravna lica, nego za države članice i institucije Europske Unije.²⁸

Imajući u vidu činjenicu da je odluka obavezujuća za onoga na koga je naslovljena, stranačka legitimacija za podnošenje tužbe u slučaju u kojem se tužitelj javlja kao adresat akta, nije sporna. Do mogućih dvojbi dolazi kada je odluka donesena u formi uredbe ili kada je adresat treća osoba, pa se, u tom slučaju, postavljaju dva pitanja. Najprije, kako dokazati neposredni interes, te kako dokazati pojedinačni interes? Pretpostavka neposrednog interesa zahtjeva postojanje neposredne veze između donesenog akta i učinka tog akta na tužitelja, odnosno potrebno je da se radi o interesu koji je u izravnoj vezi sa dispozitivom upravnog akta. Nadalje, pojedinačno se zadire u prava pojedinca ako se odluka zbog posebnih okolnosti i zbog određenog posebnog svojstva na njih kvalificirano odnosi i individualizira ih kao adresate.

²⁷ *Ibid*, str. 926.

²⁸ *Ibid*, str. 927.

Kao tužena strana u upravnom sporu pred Europskim sudom pravde javlja se institucija Europske Unije čiji se akt osporava, odnosno koja je donijela osporavani upravni akt. Prethodno je već navedeno da je Europski sud pravde dužan nadzirati zakonitost akata donesenih zajednički od Europskog Parlamenta i Europskog Vijeća, kao i samostalno od Europskog Vijeća, Europske Komisije i Europske centralne banke, pod uslovom da ti akti nisu preporuke i mišljenja. Istovremeno, Europski sud pravde ima obavezu nadzirati i zakonitost akata donesenih samostalno od Europskog Parlamenta, ukoliko oni imaju pravni učinak prema trećim osobama. Rok od dva mjeseca za podnošenje tužbe Europskom sudu pravde je propisan stavom 5. člana 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, a teče počev od objavljivanja mjere ili obavješćavanja tužitelja o njoj ili, u slučaju izostanka takve objave ili obavijesti, od dana tužiteljeva saznanja za istu.

Kada su u pitanju ovlasti Europskog suda pravde prilikom vođenja upravnog spora, isti najprije prilikom prijema tužbe utvrđuje jesu li ispunjeni svi formalni uslovi za vođenje upravnog spora. Zapravo, potrebno je utvrditi da li se radi o aktu koji je, prema pravnoj prirodi pojedinačni upravni akt, da li je tužba podnesena u propisanom roku, da li tužitelj ima stranačku legitimaciju i sl. U slučaju nedostatka jedne od navedenih pretpostavki, Europski sud pravde odbacuje tužbu. U suprotnom, Europski sud pravde se upušta u razmatranje tužbe. Postavlja se pitanje da li je Europski sud pravde nadležan voditi spor pune jurisdikcije, odnosno da, pored utvrđivanja da li je upravni akt zakonit ili ne, sam rješava upravnu stvar. Imajući u vidu da se radi o Europskoj Uniji, ne postoji mogućnost da Europski sud pravde svojom presudom zamijeni nezakoniti akt. Dakle, akt razmatran od strane Europskog suda pravde može se samo anulirati, odnosno staviti van snage. S obzirom da u pravu Europske Unije nevaljani akti mogu biti samo pobjojni, a ne i ništavi, to znači da, ukoliko ih Europski sud pravde ne stavi van snage, oni ostvaruju pravni učinak. Kad su u pitanju učinci akta stavljenog van snage oni „*pro futuro*“ ne proizvode nikakav pravni učinak, odnosno djeluju „*ex tunc*“ i „*erga omnes*“. Što se tiče pravnih posljedica od njihova stupanja na snagu pa do trenutka poništavanja, smatra se da nisu nikada ni postojali. U slučaju da nije moguće izvršiti povratak u prijašnje stanje, oštećenom se mora platiti naknada.²⁹

²⁹ Derđa, D.: *Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 932.

5. Tužba zbog šutnje uprave

Prema članu 233.³⁰ Ugovora o Europskoj Zajednici, čiji je ekvivalent član 148. EUROATOM Ugovora, Europskom sudu pravde se može podnijeti i tužba zbog šutnje uprave. Dok za države članice i sve institucije Europske Unije nije sporno pravo podnošenja ove tužbe, kada su u pitanju fizičke i pravne osobe dolazi do razilaženja u mišljenjima da li one trebaju biti direktni adresati tog akta ili tu tužbu mogu podnijeti i osobe koje dokažu svoj neposredni interes u predmetnoj stvari.

Nadalje, podnošenje ove tužbe je dozvoljeno protiv institucija Europske Unije i to samo ako je predmetna institucija prethodno bila pozvana da djeluje, a u roku od dva mjeseca od poziva nije zauzela stajalište. Nakon proteka navedenog roka, u daljnjem roku od dva mjeseca je moguće Europskom sudu pravde podnijeti tužbu.

Prema članu 233. Ugovora o Europskoj Zajednici, institucija ili institucije Europske Unije čiji je akt stavljen van snage ili čije je nedjelovanje ocijenjeno suprotno Ugovoru o Europskoj Zajednici, moraju poduzeti sve neophodne mjere u cilju usklađivanja svog djelovanja sa presudom Europskog suda pravde.

6. Zaključak

Europski sud pravde, iako predstavlja najvišu pravosudnu instituciju na nivou Europske Unije, ima ograničene i izričito propisane nadležnosti, u kojim se prepliću mnoge grane prava, kao što su ustavno, radno, krivično, međunarodno, ali i upravno pravo. Prilikom analiziranja njegovih nadležnosti i utvrđivanja kojoj grani prava, zapravo pripadaju, moguće je da dođe i do zabuna i nepreciznog razgraničavanja. Sa stajališta upravnog prava, bitno je odrediti koje nadležnosti Europskog suda pravde se mogu okarakterizirati kao upravne, odnosno koja je to upravna djelatnost koju obavlja Europski sud pravde. Nadležnosti Suda koja imaju karakter upravnih jesu: postupanje u sporovima službenika i institucija Europske Unije, kao i u sporovima u kojima se dovodi u pitanje zakonitost nekog upravnog akta donesenog od strane institucija Europske Unije, a koji su pokrenuti od strane pojedinaca koji

³⁰ Član 233. Ugovora o Europskoj Zajednici: „ Od institucije ili institucija čiji je akt stavljen van snage ili čije je nedjelovanje ocijenjeno suprotno ovom Ugovoru, će se zahtijevati da poduzme neophodne mjere kako bi se uskladio sa presudom Suda pravde. Ova obaveza neće uticati na bilo koju obavezu koja bi proizlazila iz primjene drugog stava člana 288. Ovaj se član odnosi i na Europsku centralnu banku.“

imaju neposredni i pojedinačni interes u konkretnom predmetu. U upravne djelatnosti Europskog suda pravde svakako da se mogu ubrojati i aktivnosti koje obavljaju službenici Europskog suda pravde, zatim ocjena njihovog rada, kao i aktivnosti Registrara Europskog suda pravde.

Kada su u pitanju sporovi službenika i institucija Europske Unije, u tim predmetima kao prvostepeni sud postupa Sud prve instance, a tek kao drugostepeni Europski sud pravde. Odnosi službenika u institucijama Europske Unije su propisani Pravilima o službenicima u Europskih Zajednica i Uslovima zapošljavanja drugih službenika Europskih Zajednica, s tim da je nadležnost Europskog suda pravde da postupa u ovim predmetima predviđena i navedenim propisima.

Postupci u kojima se preispituje zakonitost nekog upravnog akta donesenog od strane jedne od institucija Europske Unije mogu se slobodno nazvati upravnim sporovima, s obzirom da ispunjavaju sve uslove za to. Ovi postupci se smatraju upravnom djelatnošću kad u istim, kao tužitelji nastupaju fizička ili pravna lica koja imaju neposredni i pojedinačni interes u konkretnom predmetu. Svakako da je tužena strana u tim sporovima institucija Europske Unije koja je i donijela upravni akt. Rokovi za podnošenje ovih tužbi su propisani Ugovorom o Europskoj Zajednici, kao što su, između ostalog, i nadležnosti Europskog suda pravde. I u ovim slučajevima Europski sud pravde nastupa kao drugostepeni organ, odnosno organ koji postupa po žalbi protiv presuda Suda prve instance. Analogno domaćim propisima o upravnom sporu, upravni spor se može pokrenuti i zbog tzv. šutnje uprave, odnosno ne donošenja upravnog akta u propisanom roku. Konačno, prethodno navedenim nadležnostima Europskog suda pravde je uspostavljen djelotvoran sistem ostvarivanja pravne zaštite povodom upravnih akata donesenih od strane institucija Europske Unije, iako fizička i pravna lica imaju u konkretnim slučajevima položaj tzv. „neprivilegovanih tužitelja“ u odnosu na pojedine institucije Europske Unije, koje se smatraju „privilegovanim tužiteljima“.

LITERATURA

- ☐ Arnall, A.: The European Union and its Court of Justice, OUCLL 1999.;
- ☐ Bernnan, L. D.: The future of European court of justice-a British perspetive
- ☐ Čapeta, T.: Sudovi Europske unije: Nacionalni sudovi kao Europski sudovi. Zagreb: Institut za međunarodne odnose, 2003. godina;
- ☐ De Burka, G.: European court of justic. Oxford University press. 2001.;
- ☐ Đelmo, Z.: Upravno pravo i europskog upravno pravo, Sarajevo, 2007. godina;
- ☐ Đelmo, Z.: Upravno procesno pravo, Sarajevo, 2008. godina;
- ☐ Đerđa, D.: Upravni spor u Europskoj Zajednici, Zbirka Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1991. godina;
- ☐ Craig, P; De Burca, G.: EU Law, Text, Cases, and Materials, fourth edition, Oxford University Press, Oxford, 2008;
- ☐ Misita, N.: Osnovi prava Europske unije. Magistrat, Sarajevo, 2002. godina;
- ☐ Schwarze, J.: The role of European court of justice in interpretations of Uniform Law among the Member State of the European Community. Nomos, Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 1998.
- ☐ Tridimas, G; Tridimas, T.: National courts and the European Court of Justice: A public choice analysis of preliminary reference procedure
- ☐ Ugovor o Europskoj Uniji (Treaty on European Union), dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>;
- ☐ Ugovor o Europskoj Zajednici (Treaty etsablishing the European Community), dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>;
- ☐ Zbornik sudske prakse Europskog suda (European Court reports reference), dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/RECH_recueil.do;