

# Sudska kontrola akata koje donose institucije i tijela Europske unije

---

**Kaltenbaher Tomić, Silvija**

**Graduate thesis / Diplomski rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:970078>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-06**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**REPUBLIKE HRVATSKA  
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
STUDIJSKI CENTAR ZA  
JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

**Silvija Kaltenbaher Tomić**

**DIPLOMSKI RAD**

**Sudska kontrola akata koje donose institucije i tijela Europske unije**

**Zagreb, 2024.**

**REPUBLIKE HRVATSKA  
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
STUDIJSKI CENTAR ZA  
JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

**Silvija Kaltenbaher Tomić**

**DIPLOMSKI RAD**

**Sudska kontrola akata koje donose institucije i tijela Europske unije**

**Mentor:**

**prof. dr. sc. Frane Staničić**

**Zagreb, rujan 2024.**

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Silvija Kaltenbaher Tomić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica ovog diplomskog rada, da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ime i prezime: Silvija Kaltenbaher Tomić, v.r.

Datum: 26. rujna 2024.

## SADRŽAJ:

<b>1. Uvod</b> .....	1
<b>2. Pravni sustav Europske unije</b> .....	2
<b>2.1. Primarno pravo Unije – akti država članica</b> .....	3
<b>2.2. Sekundarno pravo – akti institucija Unije</b> .....	5
2.2.1. <i>Uredbe</i> .....	6
2.2.2. <i>Direktive</i> .....	6
2.2.3. <i>Odluke</i> .....	7
2.2.4. <i>Preporuke i mišljenja</i> .....	8
<b>2.3. Opća načela prava i praksa Suda Europske unije</b> .....	8
<b>2.4. Međunarodni ugovori Unije s trećim zemljama</b> .....	11
<b>3. Izvršna i upravna tijela Europske unije</b> .....	12
<b>3.1. Određivanje upravnih struktura Unije</b> .....	13
<b>3.2. Institucije Europske unije</b> .....	14
3.2.1. <i>Europski parlament i njegove nadležnosti</i> .....	14
3.2.2. <i>Vijeće i djelokrug rada Vijeća</i> .....	16
3.2.3. <i>Europska komisija i njezin djelokrug rada</i> .....	17
3.2.4. <i>Europsko vijeće</i> .....	19
3.2.5. <i>Europska središnja banka</i> .....	19
3.2.6. <i>Europski revizorski sud</i> .....	20
<b>3.3. Ostale upravne strukture Unije - Europske agencije</b> .....	21
<b>4. Sud Europske unije i kontrola akata</b> .....	23
<b>4.1. Povijesni razvoj i pravni okvir djelovanja institucije Suda Unije</b> .....	23
4.1.1. <i>Razvoj institucije Suda Europske unije kroz temeljne ugovore</i> .....	23
4.1.2. <i>Pravni okvir djelovanja i osnovne značajke Suda Europske unije</i> .....	25
<b>4.2. Nadležnost Suda Unije i vrste postupaka</b> .....	26
4.2.1. <i>Opća nadležnost Suda i vrste postupaka pred Sudom</i> .....	26
4.2.2. <i>Postupak poništenja akata i tužba zbog propusta</i> .....	28
<b>5. Zaključak</b> .....	40
<b>POPIS LITERATURE</b> .....	42

## **Sudska kontrola akata koje donose institucije i tijela Europske unije**

### ***Sažetak***

*Stvaranje Europske unije svoje je uporište pronašlo u ideji o kreiranju politički stabilne i gospodarski prosperitetne Europe lišene ratova s ciljem prevladavanja stravičnih posljedica koje je na području kontinenta ostavio II. Svjetski rat. Kreiranjem ove integracije i postupnim pridruživanjem sve većeg broja zemalja, države članice usuglašavale su se i poticale stvaranje institucija na koje će prenijeti dio svog suvereniteta i nacionalnih ovlasti radi ostvarenja zajedničke misije – međusobne suradnje i jačanja skupnog potencijala. Kako su stvarani i mijenjani osnivački ugovori Zajednice (kasnije Unije), gotovo svakom izmjenom institucijama su dodjeljivane neke nove, proširene ovlasti, a ova nadnacionalna integracija je na sebe preuzimala pravo reguliranja sve većeg broja područja. Proširivanje ovlasti Unije i njezinih institucija za posljedicu je imalo kreiranje raznih politika, donošenje legislative u svrhu provedbe tih politika, a time i zadiranje u prava i obveze ne samo država članica, nego i njezinih građana kao subjekata ovog pravnog sustava. U tom smislu posebno treba voditi računa da takvo djelovanje institucija Unije svoje uporište mora imati u legislativi i da mora biti u granicama dodijeljenih im ovlasti. Kako bi se ovakav način djelovanja institucija osigurao, stvoreni su mehanizmi nadzora kao sustav zaštite protiv njihova protupravnog postupanja, a jedan od takvih oblika nadzora svakako je nadzor putem Suda Europske unije.*

*U ovom radu bit će prikazan pravni sustav Europske unije, njezine institucije, razvoj institucije Suda Europske unije kroz temeljne ugovore, pravni okvir njegova djelovanja, nadležnosti te elementi i postupak zaštite zakonitosti i svrhovitosti pred Sudom u slučaju protupravnog postupanja institucija, tijela, ureda i agencija Unije.*

*Ključne riječi: upravno pravo, Sud Europske unije, nadzor akata*

## **Judicial control of acts adopted by institutions and bodies of the European Union**

### ***Summary***

*The formation of the European Union was based on the idea of building a politically stable and economically prosperous Europe free from wars, with the aim of overcoming the horrific aftermath of World War II on the continent. By creating this integration and gradually incorporating an increasing number of countries, the member states agreed to and encouraged the establishment of institutions to which they would transfer part of their sovereignty and national powers in order to achieve a common mission: mutual cooperation and the strengthening of collective potential. As the founding treaties of the Community (later the Union) were drafted and amended, almost every amendment assigned new, expanded powers to the institutions, and this supranational integration assumed the right to regulate an increasing number of areas. The expansion of the powers of the Union and its institutions resulted in the creation of various policies and the adoption of legislation to implement these policies thus encroaching on the rights and obligations of not only member states but also their citizens as subjects of this legal system. In this sense, it is particularly important to ensure that the actions of the Union's institutions are based on legislation and remain within the limits of their assigned powers. To guarantee this, supervision mechanisms were established as a system of protection against unlawful actions, one of which is the supervision by the Court of Justice of the European Union.*

*This paper will present the legal system of the European Union, its institutions, the development of the Court of Justice of the European Union through the founding treaties, the legal framework of its activities, its competences, and the elements and procedures for protecting legality and expediency before the Court in cases of unlawful actions by the Union's institutions, bodies, offices, and agencies.*

*Keywords: administrative law, Court of Justice of the European Union, supervision of acts*

## 1. Uvod

Europska unija tvorevina je *sui generis*. Da bi kao takva - nadnacionalna integracija - mogla funkcionirati u obliku u kojem su je države članice osmislile bilo je nužno da one same na nju prenesu dio svojih nacionalnih ovlasti tj. dio vlastitog suvereniteta. Razvojem ove integracije i činjenicom da su joj njezini tvorci prepustili u isključivu ili podijeljenu nadležnost reguliranja u velikom broju područja, njezine institucije, tijela, uredi i agencije svojim djelovanjem i donošenjem akata impliciraju stvaranje pravnih učinaka na niz pravnih subjekata. Ti pravni subjekti mogu biti same institucije Unije, države članice, njezini građani pojedinci i pravne osobe<sup>1</sup>.

Upravno pravo u načelu se veže uz unutarnji pravni poredak svake pojedine države<sup>2</sup>, no razvojem Europske unije i širenjem njezinih nadležnosti na područja poput primjerice carina, poreza, zaštite osobnih podataka, zaštite potrošača, tržišnog natjecanja, zaštite okoliša, civilne zaštite, socijalnih prava, javnog zdravlja, turizma i druga područja koja ulaze u opseg upravnog prava, neminovno se morao razviti i pojam **upravnog prava Europske unije**.<sup>3</sup>

*„Predmet upravnog prava Europske unije usmjeren je na određena pitanja vezana uz upravu Unije, a to su ponajprije ustroj, položaj, ovlasti i način postupanja tijela koja obavljaju upravne poslove u Europskoj uniji, ali i odgovornost ovih tijela te nadzor zakonitosti njihova postupanja.*<sup>4</sup>

Neosporno je, dakle, kako zahvaljujući dodijeljenim ovlastima, institucije, tijela, uredi i agencije Unije djeluju i donose akte te na taj način omogućavaju adresatima ostvarivanje nekih prava ili im pak nameću neke obveze, mijenjajući pritom njihov pravni položaj. Ukoliko takvim svojim postupanjem, u skladu s pozitivnim pravnim propisima Unije, javna tijela imaju pravo utjecati na pravni položaj adresata, tada i

---

<sup>1</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije u svojem čl. 263. propisuje tko sve može biti tužitelj u postupku pred Sudom Unije.

<sup>2</sup> Đerđa, D. Osnove upravnog prava Europske unije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2012., str. 17

<sup>3</sup> Ibid., str. 18

<sup>4</sup> Ibid., str. 19



adresatima mora biti omogućeno da se zaštite od njihova postupanja u izvršavanju ovlasti, ukoliko procjene da je takvo postupanje po njih bilo protupravno. Tu će zaštitu adresati akata ostvariti putem mehanizama nadzora, prije svega pravom na žalbu i prigovor u samom upravnom postupku, ali i pravom na sudsku zaštitu ili pak zaštitu putem *ombudsmana* ili nadzornika za zaštitu podataka.

Ovaj rad biti će posvećen upravo jednom od prethodno navedenih mehanizama nadzora, **sudskoj kontroli zakonitosti akata** koje donose javna tijela Europske unije. Sudska kontrola ima za cilj štititi prava građana, javni interes, ali i objektivni pravni poredak, čime se osigurava ostvarenje načela zakonitosti i prava na dobru upravu<sup>5</sup>, a što danas možemo uzeti kao standard demokratskog društva.

## 2. Pravni sustav Europske unije

Već su u uvodu naznačene opće odrednice pravnog sustava Europske unije ili bolje rečeno njezina upravno-pravnog sustava. Europska unija kao *sui generis* pravni poredak ima nadnacionalni karakter koji je nastao temeljem prenošenja dijela suvereniteta njezinih članica na tu integraciju. Da bi stvorile integraciju takvih karakteristika države članice prenijele su dio svojih izvornih ovlasti (legislativnih, administrativnih i sudbenih) na tijela formirana u okviru te tvorevine i na taj način omogućile da Unija uspostavlja i razvija svoj pravni poredak, po nekim svojim svojstvima sličan onima država članica, a opet toliko različit i jedinstven.

Prijenos svojih izvornih ovlasti države članice iskazale su putem međusobno usuglašenih i potpisanih dokumenata – **Ugovora**, a temeljem njih i temeljem ovlasti koje iz njih crpe, institucije, tijela, uredi i agencije Unije, radi provođenja zajednički utvrđene politike, donose **akte** koji su više ili manje obvezujući kako za same njezine

---

<sup>5</sup> Koprić, I.; Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, str. 2; u Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, 2014.

institucije tako i za države članice, građane Unije te pravne osobe koje na području nje djeluju.

Prethodno spomenuti ugovori te akti institucija, tijela, ureda i agencija Unije predstavljaju **izvore prava Europske unije**, no oni nisu jedini. Ostale izvore prava predstavljaju međunarodni ugovori između Unije i trećih zemalja te opća načela prava. Navedeni pravni izvori u pravnoj se literaturi sistematiziraju u četiri kategorije propisa: **primarno pravo, sekundarno pravo, opća načela prava Unije te međunarodni ugovori Unije s trećim zemljama.**<sup>6</sup>

## 2.1. Primarno pravo Unije – akti država članica

Primarnim pravom Unije smatraju se svi **ugovori** koje su države članice Unije međusobno sklopile kao suvereni subjekti međunarodnog prava i koje za njih predstavljaju obvezujuće sporazume. Ugovori podrazumijevaju tzv. Osnivačke ugovore<sup>7</sup>, sve njihove izmjene i dopune, protokole, sporazume i sl. te ugovore o pristupanju novih članica.

Ugovori čine pravnu osnovu Unije. Oni su najviši pravni akti Unije i temelj su za donošenje sekundarnog prava i njegovu provedbu. To znači da svi ostali pravni akti koje donose institucije, tijela, uredi i agencije Unije moraju biti u skladu s njima. Nadalje, Ugovori kao očitovanje volje suverenih subjekata međunarodnog prava, ne

---

<sup>6</sup> Đerđa, D. op.cit. (bilj. 2), str. 27

<sup>7</sup> Osnivačkim ugovorima se smatraju:

1. Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, potpisan u Parizu 1951. godine,
2. tzv. Rimski ugovori – Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici i Ugovor o Europskoj atomskoj zajednici (Euroatom) potpisani 1957. godine,
3. Ugovor o spajanju (Merger Treaty) potpisan 1965. godine,
4. Jedinstveni europski akt potpisan 1986. godine,
5. Ugovor o Europskoj uniji potpisan u Maastrichtu 1992. godine.
6. Ugovor iz Amsterdama potpisan 1997. godine,
7. Ugovor iz Nice potpisan 2001. godine te
8. Ugovori iz Lisabona koji obuhvaćaju Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije iz 2007. godine.

samo putem formalnog potpisa na samom ugovoru, već i ratifikacijom u nacionalnim zakonodavnim tijelima, čine ih ne samo izravno primjenjivim u postupcima upravnih i sudskih tijela država članica, čak štoviše i prema hijerarhijskoj snazi iznad su nacionalnih pravnih propisa pa nacionalno pravo mora s njima biti sadržajno usklađeno.<sup>8</sup>

Ugovorima su definirani ciljevi i nadležnosti Unije, ustrojene su institucije i druga tijela, dodijeljene su im ovlasti, uređeni su njihovi međusobni odnosi, propisana su temeljna načela pravnog sustava, propisani su pravni instrumenti provođenja ovlasti Unije te postupci odlučivanja i djelovanja njezinih institucija.<sup>9</sup> Odredbe Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU)<sup>10</sup> te Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU)<sup>11</sup> koje propisuju ustroj institucija i drugih tijela, njihove ovlasti i međusoban odnos<sup>12</sup> karakteristične su odredbe upravnog prava. Izuzev nabrojanih, dio su upravnog prava i propisi koji se odnose na sastav i izvršne ovlasti institucija Unije, kao i propisi koji se tiču nadzora uprave te sudske zaštite od protupravnih radnji uprave.

Ovdje valja spomenuti još jedan akt koji ima istu pravnu snagu, no nije ugovor po svojoj naravi, a to je **Povelja o temeljnim pravima Europske unije**<sup>13</sup>. Povelja je usvojena 2000. godine, a pravno obvezujuća je postala stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Povelja svojim odredbama propisuje univerzalne vrijednosti, ali i odredbe koje se tiču prava građana, primjerice odnosa uprave prema njima – od rješavanja predmeta nepristrano, pravično i u razumnom roku, prava na saslušanje stranaka, prava na pristup dokumentima, prava na obrazloženu odluku, prava na naknadu štete, prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom itd.<sup>14</sup> Sve navedene odredbe u pravnim sustavima država članica dio su upravnog prava pa ih i u slučaju

---

<sup>8</sup> Đerđa, D. op.cit. (bilj. 2), str. 27-28

<sup>9</sup> Ibid., str. 29

<sup>10</sup> Ugovor o Europskoj uniji, pročišćena verzija, SL C 202/13 od 07.06.2016.

<sup>11</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćena verzija, SL C 202/47 od 07.06.2016.

<sup>12</sup> Primjerice članci 13. do 19. Glave III UEU ili pak članci Dijela šestog, Glave I. koje se odnose na Odredbe o institucijama UFEU.

<sup>13</sup> Čl. 6. st.1. UEU Povelji daje pravnu snagu samih Ugovora.

<sup>14</sup> Povelja o temeljnim pravima Europske unije, SL C 202/389 od 07.06.2016., čl. 41., 42., 47.

pravnog sustava Unije valja tako tretirati, čime se zapravo očituje sličnost nacionalnih pravnih sustava i onoga Europske unije.

Primarni izvori prava Unije uglavnom utvrđuju temeljne pojmove i načela prema kojima su države članice oživotvorile ovu integraciju, a da bi oni uistinu zaživjeli potrebno ih je urediti dodatnim aktima samih institucija Unije, odnosno sekundarnim pravom. Stoga, primarni izvori prava, iako mogu biti neposredno primjenjivi posebno kada institucije i tijela Unije zasnivaju akte i radnje neposredno na odredbama Ugovora, uglavnom su samo posredni izvor upravnog prava Unije.<sup>15</sup>

## 2.2. Sekundarno pravo – akti institucija Unije

Radi izvršavanja dodijeljenih im nadležnosti institucije, tijela, uredi i agencije Unije donose pravne akte. Njih prema vrstama, UFEU dijeli na uredbu, direktivu, odluku, preporuku i mišljenje<sup>16</sup>. Ti akti predstavljaju sekundarno pravo Unije jer svoju osnovu imaju u izričitim odredbama sadržanima u samim ugovorima i s njima moraju biti usklađene. UFEU sekundarno pravo dijeli na zakonodavne i nezakonodavne akte. **Zakonodavni akti** mogu biti doneseni u **redovnom** (postupak suodlučivanja Europskog parlamenta i Vijeća EU, na prijedlog Europske komisije) ili **posebnom zakonodavnom postupku** (Parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Parlamenta ili pak na inicijativu skupine država članica ili Europskog parlamenta, na preporuku Europske središnje banke ili zahtjev Suda ili Europske investicijske banke) i to u obliku **uredbi, direktiva ili odluka**.<sup>17</sup> Zakonodavnim aktom može se propisati ovlast Komisiji za donošenje **nezakonodavnih akata** radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnih akata<sup>18</sup>, a oni pak mogu biti ili **delegirani** ili **provedbeni** te prilikom donošenja moraju biti označeni kao takvi. Delegirane akte može donositi ili Europska komisija ili Vijeće Europske unije, tijela koja po svojim ovlastima odgovaraju izvršnim tijelima vlasti država članica, dok

---

<sup>15</sup> Đerđa, D. op.cit. (bilj. 2), str. 29

<sup>16</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 288.

<sup>17</sup> Ibid., čl. 289. st. 1., 2., 3.

<sup>18</sup> Ibid., čl. 290. st. 1.

provedbene akte uglavnom donose nadležna tijela u državama članicama jer je provedba zakonodavstva Unije u pravilu prepuštena državama članicama. Iznimno, provedbene akte mogu donositi Komisija ili Vijeće kada postoji opravdani razlog za uniformiranom provedbom zakonodavstva Unije.

### *2.2.1. Uredbe*

Uredbe, kako ih UFEU definira, su u cijelosti obvezujući akti, izravno su primjenjivi u svim državama članicama<sup>19</sup> i čine najveći dio zakonodavstva Unije. One sadrže materijalne propise, ali i organizacijske i postupovne odredbe koje obvezuju institucije, tijela, urede i agencije Unije, ali i tijela država članica. Primjenjuju se izravno na države članice, građane Unije (pojedince) i pravne osobe.<sup>20</sup> Izravna primjena podrazumijeva automatsku ugradnju u nacionalno zakonodavstvo svih država članica istodobno i jednako. To znači da nije potrebna njihova transpozicija, niti je dopuštena bilo kakva intervencija države članice u sam tekst uredbe, a svaka je članica obvezna nacionalno zakonodavstvo koje regulira istu materiju staviti izvan snage. Dužna su ih izravno primjenjivati nadležna upravna tijela u državama članicama, kao i nacionalni sudovi. Uredbe se objavljuju Službenom listu EU, a stupaju na snagu dana navedenog u samoj uredbi ili ako isti nije naznačen tada dvadesetog dana od dana objave.<sup>21</sup>

### *2.2.2. Direktive*

Direktive su akti koji su za države članice obvezujući glede rezultata koje je potrebno postići, no odabir oblika i metoda postizanja tih rezultata prepušten je nacionalnim tijelima<sup>22</sup>. Direktive nisu izravno primjenjivi akti što znači da zahtijevaju transpoziciju u nacionalna zakonodavstva država članica. Na razini Unije, njima se određuju minimalni standardi glede cilja koji se želi postići, a sredstva i načini postizanja tog

---

<sup>19</sup> Ibid., čl. 288.

<sup>20</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 33

<sup>21</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 297.

<sup>22</sup> Ibid., čl. 288.

cilja prepušteni su državama članicama. Dakle, direktive zahtijevaju implementaciju u nacionalne pravne sustave tj. neki oblik intervencije država članica putem pravnog oblika za koji same članice procjene da je za njih najprihvatljiviji (donošenjem zakona ili podzakonskih akata, primjerice uredbi, pravilnika i sl.). Njihova je zadaća približavanje nacionalnih pravnih sustava, ne i izjednačavanje.

Ono što kod direktiva svakako treba spomenuti je da one transpozicijom u nacionalno pravo ne prestaju važiti, već i dalje predstavljaju valjani izvor prava. Ukoliko države članice ne implementiraju direktive pravilno i pravovremeno, svaka osoba, fizička ili pravna, koja se ovim propustom smatra oštećenom, može se izravno pozvati na direktivu i prava koja proizlaze iz nje, no ukoliko nije ispravno transponirana u nacionalno zakonodavstvo ne može proizvoditi pravne obveze za pojedince. Ujedno, pozitivnopravne odredbe nacionalnog prava uvijek treba tumačiti u skladu s direktivama.<sup>23</sup>

Svakako još treba istaknuti kako su upravo direktive pravni izvor koji se vrlo često koristi pri reguliranju brojnih područja upravnog prava.

### 2.2.3. Odluke

Odluke su u potpunosti obvezujući akti. Ukoliko su u odluci navedeni konkretni adresati tada je u potpunosti obvezujuća samo za njih.<sup>24</sup> Adresati tih odluka mogu biti države članice, ali i pojedinci. Njima se uglavnom osnivaju određena tijela, uredi i agencije Unije, razrađuje njihovo funkcioniranje, imenuju osobe na određene dužnosti, utvrđuju prava i obveze pojedinaca čime se utječe na njihov pravni položaj.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 35 -37

<sup>24</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 288.

<sup>25</sup> Ljubanović, B.; Pravo EU u upravnom pravu i postupku u Ljubanović, B., Petrašević, T., Poretti, P., Vuletić, I., Župan, M.; Procesno – pravni aspekti prava EU, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, 2016.; str. 182

Kako su odluke vrsta akata kojima izravno nastaju subjektivna prava i obveze za njihove adresate, o njima će još biti riječi kasnije.

#### *2.2.4. Preporuke i mišljenja*

Vrlo šturo UFEU kaže kako preporuke i mišljenja nemaju pravno obvezujuću snagu. No, kazati ćemo ovako, **preporuke** se specifičan oblik apela koji uglavnom Komisija ili Vijeće (no, mogu i još neke institucije Unije) upućuju drugim institucijama Unije, državama članicama ili nekoj pravnoj osobi, a kojima adresate poziva na konkretno postupanje u područjima koja su za Uniju od iznimne važnosti. Njima se najčešće pokušava utjecati na drugu instituciju Unije da djeluje u određenom području ili pak na oblikovanje nacionalnih zakonodavstava. Nacionalna upravna tijela i nacionalni sudovi moraju ih uzeti u obzir kad god su one donesene sa svrhom tumačenja odredbi prava Unije.<sup>26</sup>

**Mišljenje** je vrsta akta kojim će institucija Unije koja ga donosi izraziti stajalište o određenom pitanju. U pravilu se upućuju državama članicama, ali mogu biti upućena i drugoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije ili osobi. UFEU propisuje neke slučajeve u kojima su institucije Unije dužne donijeti svoje mišljenje.<sup>27</sup> Mišljenja su bitna jer mogu značajno doprinijeti ujednačenom tumačenju odredbi prava Unije koje su institucije donijele.

Preporuke i mišljenja su akti koji u načelu nemaju pravno obvezujuću snagu te im stoga u ovom radu neće biti posvećeno više pažnje, no njihovo donošenje nije bez razloga, štoviše, vrlo je svrhovito u pogledu ostvarenja zadanih ciljeva Unije.

### **2.3. Opća načela prava i praksa Suda Europske unije**

**Opća načela prava** bitan su pravni izvor, pogotovo u kontekstu Europske unije. Pojam pravnih načela ne odnosi se na pisane norme, već na naputke kakve norme trebaju

---

<sup>26</sup> Derđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 37 -38

<sup>27</sup> Primjerice čl. 126. st. 4. ili čl.156. UFEU

biti.<sup>28</sup> Pisane norme često mogu biti nedostatne, nejasne, u suprotnosti s drugim pravilima ili pak mogu postojati pravne praznine unutar njih pa upravna i sudska tijela ne znaju kako postupiti u određenom slučaju kada takvu pravnu normu primjenjuju, stoga su primorana različitim metodama tumačenja stvoriti neka nova pravila koja će im pomoći pri rješavanju u konkretnom slučaju. Upravo ta tumačenja su poopćena pravila, često nekodificirana, ali općeprihvaćena i u redovitoj upotrebi ukoliko postoje manjkavosti u pisanim pravnim normama.<sup>29</sup> Pravna pravila predstavljaju oblik zapovijedi u svrhu ostvarenja određenog cilja. Za zakonodavca su okosnica u reguliranju pravnog poretka, a upravnim tijelima i sudovima koji trebaju konkretno pravno pravilo upotrijebiti služe kao smjernice kada se tumačenjem pravnog pravila ne može doći do rješenja.<sup>30</sup> Pravna načela tako djeluju kao okvir unutar kojeg se pravni sustav nadopunjuje pravnim pravilima.

Pravna načela razvijala su se postupno. U pravnom sustavu Europske unije javila su se kao odraz zahtjeva za povećanjem djelotvornosti ove integracije kako bi se ostvarili zadani ciljevi, a opet s druge strane, i kako bi se očuvao suverenitet država članica te njihov ustavni, politički, gospodarski i pravni poredak.<sup>31</sup>

Opća načela prava mogu se razvrstati u četiri kategorije:

1. opća načela prava svojstvena pravu Europske unije,
2. opća načela izvedena iz prava država članica,
3. opća načela zaštite temeljnih ljudskih prava te
4. opća načela međunarodnog prava.<sup>32</sup>

U pravnom sustavu Unije opća se načela primjenjuju u tri područja: 1) pri tumačenju drugih pravnih pravila, 2) kako bi se upotpunile pravne praznine te 3) kako bi se odredila pravna valjanost sekundarnih propisa. Ona su od iznimnog značaja te su ih institucije, tijela, uredi i agencije Unije dužne poštivati, ali ne samo oni već i upravna

---

<sup>28</sup> Ljubanović, B. op. cit. (bilj. 25), str. 183

<sup>29</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 40

<sup>30</sup> Ljubanović, B. op.cit. (bilj. 25), str. 183

<sup>31</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 41

<sup>32</sup> Ibid., str. 43



i sudska tijela država članica. Većinu pravnih načela koje se primjenjuju na razini Unije možemo zahvaliti upravo nacionalnim pravnim sustavima država članica pa stoga mogu služiti i kao povratna veza u interakciji Unije i njezinih sastavnica. Važno je i napomenuti da pravna pravila koja su u suprotnosti s općim načelima trebaju biti izuzeta iz primjene i mogu biti osporavana pred Sudom Unije.<sup>33</sup>

Neka od općih načela prava propisana su samim Ugovorima, primjerice načela supsidijarnosti i proporcionalnost (čl. 5. UEU), načelo jednakosti (čl. 9. UEU), načelo dodjeljivanja ovlasti (čl. 7. UFEU), načelo otvorenosti djelovanja (čl. 15. UFEU), načelo zabrane diskriminacije (čl. 18. UFEU) i sl., no neka od njih definirao je Sud Europske unije kroz svoju praksu.

**Sudska praksa** vrlo je važan pravni izvor u pravnom sustavu Europske unije. Iako sudska praksa nije svojstveni izvor prava u pravnim sustavima država kontinentalne Europe, na razini Unije itekako je značajan. U rješavanju sporova koji se nađu pred Sudom Unije vrlo često, u nedostatku konkretnih pravnih pravila, Sud je primoran koristiti se načelima koja proizlaze iz prava Unije, ali i prava njezinih članica. Većina takvih načela razvijena je upravo u obrazloženjima sudskih presuda. Kao dobre primjere možemo istaknuti **načelo izravnog učinka**<sup>34</sup> prava Unije koje je Sud objasnio u presudi slučaja *Van Gend en Loos*<sup>35</sup> ili **načelo nadređenosti**<sup>36</sup> prava Europske unije u odnosu na nacionalno pravo objašnjeno presudom Suda u slučaju *Simmenthal*<sup>37</sup>.

Na posljertku ove teme treba samo ukratko spomenuti odredbe **Povelje o temeljnim pravima Europske unije**, o kojima je već bilo riječi, a kojima su propisane temeljne vrijednosti i načela koje Unija štiti, što je zajamčeno i čl. 6. UEU.

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Hartley, T. C. Temelji prava Europske zajednice, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004., str.197

<sup>35</sup> Presuda od 02. veljače 1963., *Van Gend en Loos*, C-26/62 EU:C:1963:1

<sup>36</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34), str. 227

<sup>37</sup> Presuda od 09. ožujka 1978., *Simmenthal*, C-106/77 EU:C:1978:49

## 2.4. Međunarodni ugovori Unije s trećim zemljama

Posljednje među izvorima prava Unije spomenuti ćemo međunarodne ugovore. Sklapanje međunarodnih ugovora svojstveno je državama jer su one subjekti međunarodnog prava, no stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona taj je pravni subjektivitet pripao i samoj Uniji.<sup>38</sup> Unija, zahvaljujući tom svojstvu, dobila je od svojih članica ovlasti za sklapanje međunarodnih ugovora i sporazuma s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama.<sup>39</sup> Takvi ugovori i sporazumi sklapaju se radi postizanja utvrđenih ciljeva Unije, a obvezujući su kako za institucije Unije, tako i za njezine članice. Prema odluci Suda, sastavni su dio pravnog poretka Unije, a Sud je nadležan za njihovo tumačenje.<sup>40</sup>

Samim ugovorima predviđeno je kako Unija može sklapati međunarodne ugovore i sporazume sa susjednim državama radi razvijanja dobrosusjedskih odnosa, sa jednom ili više država i međunarodnim organizacijama radi provedbe zajedničke vanjske i sigurnosne politike te ugovore o pridruživanju novih članica, odnosno razdruživanja s aktualnim članicama Unije. Područja radi kojih se sklapaju takvi ugovori i sporazumi mogu ulaziti u sferu upravnog prava, poput uvjeta za ulazak i boravak na prostoru Unije ili uvjeta povratka državljana, no mogu se ticati i tema poput zaštite okoliša, zaštite zdravlja, upotrebe resursa, pružanja humanitarne pomoći ili pomoći uslijed katastrofa izazvanih elementarnim nepogodama ili nesrećama.<sup>41</sup>

\*\*\*\*\*

U ovome poglavlju obrađena je tema izvora prava Europske unije, svih onih akata koji po nekoga (drugu instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije, državu članicu, pravnu osobu ili pojedinca) mogu proizvesti neki pravni učinak tj. od njih tražiti neko postupanje ili biti izvor prava odnosno obveza. U kasnijim razmatranjima ove ćemo akte prikazati iz druge perspektive, one koje se tiču konkretnog utjecaja na njihove

---

<sup>38</sup> Pravna osobnost Unije definirana je čl. 47. UEU.

<sup>39</sup> Ova je ovlast Unije propisana čl. 216. UFEU.

<sup>40</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 45

<sup>41</sup> Ibid., str. 44 -45

adresate i kako se oni mogu zaštititi ukoliko ti akti po njih imaju protupravno djelovanje.

### **3. Izvršna i upravna tijela Europske unije**

Europska unija specifičan je oblik integracije na području Europe i vidno drugačiji od ostalih oblika suradnje na regionalnim ili međunarodnim razinama širom svijeta. Njezina ključna karakteristika upravo je ta nadnacionalna struktura na koju su članice prenijele dio svojeg suvereniteta i time ju ovlastile da u njihovo ime određuje ciljeve, kreira politike, stvara legislativu, upravlja u određenim segmentima, nameće obveze samim članicama, dodjeljuje određena prava, djeluje na vanjskom i sigurnosnom planu prema trećim državama itd. Iako u samom početku nije zamišljena u obliku u kojem danas postoji, sve njezine članice shvaćaju kako je baš današnji oblik ove integracije ključan faktor njezina pozicioniranja u svijetu - u političkom, gospodarskom, sigurnosnom i svakom drugom smislu.

Prenošenje suvereniteta na integraciju kao takvu, stvaranje legislativnih, izvršnih i upravnih struktura kojima su dodijeljene baš te zadaće kojih su se odrekle članice, preduvjet je ispunjenja ciljeva, oživotvorenja politika koje države članice među sobom podupiru te očuvanja vrijednosti koje međusobno dijele.

Do sada je samo spomenuto kako strukturu Europske unije čine njezine institucije, tijela, uredi i agencije pa će u ovom poglavlju biti više riječi baš o tim strukturama - što predstavlja upravne strukture Unije, kako ih određujemo, po čemu su različite u odnosu na nacionalne upravne strukture, kako djeluju i koje su im ovlasti. Razlozi razrade ove teme bitni su kako bismo mogli odrediti tko može biti tužena stana (ali i tužitelj, op.a.) u postupcima pred Sudom, odnosno tko donosi akte koji mogu imati protupravni utjecaj na adresate.

### 3.1. Određivanje upravnih struktura Unije

Kada govorimo o upravama pojedinih država, one se mogu promatrati iz dva aspekta: **formalnog**, odnosno organizacijskog te **materijalnog** odnosno funkcionalnog. **Formalni**, odnosno organizacijski odnosi se na vrstu tijela koje obavlja upravne poslove, a **materijalni** tj. funkcionalni odnosi se na sadržaj samih upravnih djelatnosti, bez obzira koji subjekt ih izvršava.<sup>42</sup> Ovo pojašnjenje bitno je baš zbog definiranja uprave Europske unije. Unija, iako su na nju članice prenijele neke svoje izvorne ovlasti, prvotno nije zamišljena kao integracija s upravnom strukturom (kao uostalom niti jedna međunarodna organizacija, kakva je osnovana Pariškim tj. Rimskim ugovorima), nego je njezino funkcioniranje zamišljeno na način da uprave država članica budu te koje provode pravo Unije, no realnost je bitno drugačija jer je Unija oduvijek imala glomaznu administraciju, što joj se često zamjera. No, ako pogledamo u Lisabonski ugovor, zapravo ćemo uočiti da niti on ne definira upravu Unije kao takvu, nego samo njezine institucije. Iz toga razloga do izražaja dolazi baš prethodno spomenuti materijalni tj. funkcionalni aspekt određivanja uprave Unije.<sup>43</sup>

Pojam uprave u pravnoj se literaturi uglavnom određuje pozitivno kao „primjena prava u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama“<sup>44</sup>, što znači da će pri izvršavanju upravnih djelatnosti nadležna tijela donositi akte i izvršavati radnje različite po vrstama, oblicima, sadržaju i sl. Pri tome, akti uprave podrazumijevaju donošenje akata i materijalne radnje koje uprava donosi ili poduzima u izvršavanju upravne djelatnosti, a pojedinačni upravni akt je akt koji propisuje neko pojedinačno i konkretno pravilo za određeni slučaj ili određenog adresata.<sup>45</sup>

Kako je prethodno navedeno, uprava Unije nije definirana temeljnim aktima. No, Lisabonski ugovori definiraju institucije Unije i njihove osnovne funkcije, koje su prilično specifične. Specifične jer među njima ne postoji podjela odgovornosti u smislu

---

<sup>42</sup> Lilić, S. *Evropsko upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011., str. 22

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid., str. 23

izvršne, upravne i legislativne funkcije, stoga će u nastavku biti ponešto riječi o svakoj od njih.

### **3.2. Institucije Europske unije**

Lisabonskim ugovorima pobrojano je sedam temeljnih institucija Unije:<sup>46</sup>

1. Europski parlament,
2. Europsko vijeće,
3. Vijeće (ministara Europske unije),
4. Europska komisija,
5. Sud Europske unije,
6. Europska središnja banka,
7. Revizorski sud.

Ovakav institucionalni okvir Unije osmišljen je sa svrhom unapređenja ciljeva Unije te brige o interesima nje same, njezinih članica, ali i njezinih građana. Uloga ovih institucija je osigurati usklađenost, efikasnost i kontinuitet politika Europske unije pa ćemo u nastavku vidjeti kako svaka od njih to čini.<sup>47</sup>

#### *3.2.1. Europski parlament i njegove nadležnosti*

Europski parlament predstavničko je tijelo. Sastavljen je od neposredno izabranih predstavnika građana Unije. Maksimalan broj zastupnika je 750. Svaku državu može predstavljati minimalno 6, a maksimalno 96 zastupnika. Njihova zastupljenost je degresivno proporcionalna, a određuje se prema broju stanovnika pojedine države (što je država članica stanovništvom brojnija, to je manje stanovnika zastupljeno po jednom zastupniku). Osim Osnivačkim ugovorom broj zastupnika određuje se i Ugovorom o pristupanju svake pojedine članice. Zastupnici se biraju na razdoblje od pet godina slobodnim i tajnim glasovanjem na općim neposrednim izborima, a izbori

---

<sup>46</sup> UEU op.cit. (bilj. 10), čl. 13.

<sup>47</sup> Lilić., S. op. cit. (bilj. 42), str. 23

se u svim državama članicama održavaju istovremeno. Mandat zastupnika je nezavisan i obnovljiv.<sup>48</sup>

Ako usporedimo Europski parlament s nacionalnim parlamentima, uočiti ćemo razliku u podjeli unutar njega. Europski parlament nije podijeljen na vladajuće i opoziciju kao što su to nacionalni parlamenti, zastupnici se ne grupiraju niti prema nacionalnom ključu već prema političkim grupacijama kojima pripadaju. No, bez obzira na političku grupaciju kojoj pripadaju, zastupnici glasuju samostalno i slobodno, odnosno nisu dužni zauzeti stav grupacije kojoj pripadaju.

Sjedište Parlamenta je u Strasbourgu, u kojem se održava 12 godišnjih plenarnih zasjedanja. Odbori i političke grupacije sastaju se u Bruxellesu na 6 plenarnih sjednica, a dio službi smješten je u Luksemburgu.

**Nadležnosti Parlamenta** možemo podijeliti u tri skupine:

- a) sudjelovanje u zakonodavnom postupku,
- b) ovlasti pri donošenju proračuna,
- c) demokratska kontrola nad funkcioniranjem Unije.<sup>49</sup>

Ad. a) U zakonodavnom postupku Parlament ravnopravno odlučuje skupa s Vijećem i donosi akte koje je predložila Komisija.<sup>50</sup> Nadalje, Parlament može većinom glasova svojih zastupnika zatražiti od Komisije da predloži donošenje odgovarajućeg akta kojeg smatraju nužnim za primjenu Osnivačkih ugovora. Uloga Parlamenta značajna je i u odnosu na sklapanje međunarodnih sporazuma jer u postupku njihova sklapanja Parlament je obvezan dati svoju suglasnost.

Ad. b) Uloga Parlamenta značajna je i u procesu donošenju proračuna. Rashodi Unije utvrđuju se višegodišnjim financijskim okvirom koji donosi Vijeće jednoglasno, no prethodno mora dobiti suglasnost Parlamenta. Na temelju financijskog okvira Vijeće

---

<sup>48</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G.; Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, 2012., str. 20-21

<sup>49</sup> Ibid., str. 22-23

<sup>50</sup> Čl. 294. UFEU propisan je postupak donošenja zakonodavnih akata i uloga svake institucije u njemu.

na prijedlog Komisije donosi godišnji proračun, no Parlament na prijedlog Komisije ima pravo veta, što znači da bi Komisija u tom slučaju morala predložiti novi nacrt proračuna.

Ad. c) Nadzorna uloga Parlamenta očituje kroz izbor predsjednika Komisije te potvrđivanje članova Komisije kao kolegija prije preuzimanja dužnosti. Nadalje, Komisija je obvezna izvještavati Parlament o svome radu, a Parlament može Komisiji postaviti pitanje povjerenja i raspustiti Komisiju kao kolegij ukoliko izgubi njegovo povjerenje. Nadzor Parlamenta nad Komisijom i Vijećem ministara provodi se i putem parlamentarnih pitanja, a značajan institut nadzora od strane Parlamenta predstavlja i ovlast imenovanja i razrješenja *ombudsmana*.

### 3.2.2. Vijeće i djelokrug rada Vijeća

Vijeće je jedna od ključnih institucija Unije. Zajedno s Parlamentom sudjeluje u postupku odlučivanja u zakonodavnom postupku i proračunskim funkcijama. Može se reći da je ustvari glavna zakonodavna institucija Unije. Zadaća Vijeća je utvrđivanje politika i koordinacija. Sastoji se od predstavnika država članica na ministarskoj razini pa tako Vijeće odražava nacionalne interese na europskoj razini, ali je ujedno i tijelo Unije pa promiče i njezine interese.<sup>51</sup>

Vijeće je sastavljeno od ministara iz država članica, a koji će ministar sudjelovati u radu Vijeća ovisi o temi o kojoj se raspravlja i odlučuje, dakle okupljaju se u različitim konfiguracijama. Deset je mogućih sastava Vijeća, a odluke donose jednoglasno, običnom većinom ili kvalificiranom većinom<sup>52</sup>, ovisno o vrsti odluke koju donose.

Predsjedanje Vijećem mijenja se svakih šest mjeseci (1. siječnja i 1. srpnja). Redosljed predsjedanja utvrđuje se više godina unaprijed jednoglasnom odlukom, a članica koja predsjeda Vijećem usmjerava njegov rad u svom razdoblju predsjedavanja.

---

<sup>51</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. op. cit. (bilj. 48) str. 15-17

<sup>52</sup> Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora kvalificirana većina predstavlja 55 % država članica koje čine najmanje 65 % stanovništva Unije.

Već je rečeno da je Vijeće jedno od dva zakonodavna tijela Unije. U njegovoj je **nadležnosti** donošenje odluka, utvrđivanje politika i koordinacija na općoj razini, a od iznimnog su značaja slijedeći poslovi: a) koordinacija ekonomskih politika država članica; b) donošenje odluka koje se tiču zajedničke vanjske i sigurnosne politike; c) sklapanje međunarodnih ugovora; d) usvajanje proračuna skupa s Parlamentom.

Kada sudjeluje u redovnom zakonodavnom postupku, Vijeće akte donosi suodlučujući s Parlamentom. Ukoliko se radi o posebnom zakonodavnom postupku, u kojem Vijeće ima samostalnu zakonodavnu vlast, dužno je savjetovati se s Parlamentom. U pogledu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Vijeće odlučuje samostalno.<sup>53</sup>

### *3.2.3. Europska komisija i njezin djelokrug rada*

Europska komisija, uz Parlament i Vijeće, najvažnije je regulatorno tijelo Unije, a ujedno je i njezino izvršno tijelo. Njezine su glavne zadaće predlaganje novih propisa i programa, praćenje njihove provedbe i upravljanje proračunom Unije. Osim toga, osigurava pravilnu primjenu politika i propisa EU-a u svim državama članicama, vodi pregovore o međunarodnim sporazumima u ime Unije te predstavlja njezine interese na globalnoj razini.

Komisija je kolegijalno tijelo koje čini 27 povjerenika (iz svake države po jedan). Odluke ne donose pojedinačno već unisono. Komisija se imenuje svakih pet godina, najkasnije šest mjeseci nakon provedenih izbora za Europski parlament. Članovi Komisije izabiru se na temelju njihove opće kompetentnosti i zalaganja za ciljeve Unije. Komisija se izabire na način da Europsko vijeće uz suglasnost država članica predloži mandataru za sastav Komisije, mandatar uz suglasnost država članica predlaže povjerenike, njih pak Parlament potvrđuje kao kolegij, a Europsko vijeće imenuje Komisiju kvalificiranom većinom.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. op. cit. (bilj. 48), str. 17

<sup>54</sup> Ibid., str. 25-26



**Djelokrug rada Komisije** načelno obuhvaća slijedeće<sup>55</sup>:

- osmišljava i osigurava provedbu politika Unije;
- pokreće zakonodavni postupak upućivanjem prijedloga Parlamentu i Vijeću;
- donosi sekundarne pravne akte;
- čuvarica je Ugovora;
- nadzire poštivanje pravnog poretka – prati provođenje obveza koje proizlaze iz Ugovora i akata institucija, a koje su nametnute državama članicama, ali i fizičkim i pravnim osobama pod jurisdikcijom članica te institucija, tijela, ureda i agencija Unije;
- ima ovlasti pokretanja postupka protiv države članice ukoliko procjeni da krši svoje obveze;
- glavno je izvršno tijelo te u toj ulozi donosi brojne obvezujuće mjere;
- provodi proračun i upravlja fondovima;
- predstavlja Uniju prema ostatku svijeta i vodi pregovore o sklapanju međunarodnih sporazuma.

Od navedenih zadaća posebno ćemo istaknuti jednu, značajnu u kontekstu ovog rada, a to je ovlast donošenja sekundarnih nezakonodavnih akata. Tu ovlast na Komisiju mogu prenijeti Vijeće i Parlament zakonodavnim aktom, sukladno čl. 290. UFEU. Komisiju se može ovlastiti za donošenje akta opće primjene, u svrhu dopune ili izmjene određenih manje važnih elemenata zakonodavnog akta uz dva bitna uvjeta: 1) Parlament i Vijeće mogu odlučiti o opozivu delegiranja i 2) akt može stupiti na snagu samo ukoliko Vijeće i Parlament na njega ne ulože prigovor. Kada odlučuje u skladu s delegiranim ovlastima, Komisija je dužna surađivati s odborima koji su sastavljeni od predstavnika država članica. Ovaj postupak naziva se **komitologija**, a cilj mu je osigurati poštivanje uputa Vijeća.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid., str. 28-29

<sup>56</sup> Ibid., str. 31

#### *3.2.4. Europsko vijeće*

Europsko ćemo vijeće spomenuti samo ovdje jer je navedena kao jedna od institucija Unije, no zbog svog sastava, uloge i zadaća u pogledu ovog rada nije od značajne važnosti.

Europsko vijeće čine predsjednici država i vlada država članica kada zasjedaju na redovitim sastancima. Osim njih, članove Europskog vijeća čine i njegov predsjednik te predsjednik Komisije. Institucijom je postalo tek donošenjem Lisabonskih ugovora, jer prvotno nije zamišljeno kao institucija, ali se razvila praksom iz povremenih sastanaka na vrhu. Europsko vijeće smatra se političkim motorom Unije, a glavna njegove uloge je u usuglašavanju interesa i stajališta država članica.

Na svojim sastancima članovi Europskog vijeća uglavnom donose smjernice, deklaracije ili rezolucije. Smjericama se izražavaju politički prioriteti te prioriteti glede upravljanja Unijom. Deklaracijama ili rezolucijama izražavaju se stavovi o pojedinim važnim pitanjima. Ovi dokumenti nisu pravno obvezujući već se njihova realizacija oživotvoruje putem zakonodavnih akata koje donose ostale već spomenute institucije. Iznimno, može donijeti pravno obvezujuće akte, no tada se smatra da ih je donijelo Vijeće Europske unije u sastavu na vrhu.<sup>57</sup>

#### *3.2.5. Europska središnja banka*

Europska središnja banka uz Europsku investicijsku banku pripada grupi financijskih institucija Unije. Osnovana je po uzoru na njemačku Saveznu banku. U okviru monetarne politike zadužena je za osiguranje monetarne stabilnosti Unije, određivanje kamatnih stopa te izdavanje i upravljanje zajedničkom valutom. Glavni joj je zadatak održanje stabilnosti cijena u eurozoni te očuvanje kupovne moći. U svome radu i odlučivanju potpuno je neovisna od političkog utjecaja. Ovdje nećemo ulaziti dalje u samo srž njezinih nadležnosti i strukture kao kod ostalih institucija, no bilo ju je nužno

---

<sup>57</sup> Ibid., str. 12

spomenuti samo s obzirom da akti koje ona donosi, podliježu nadzoru zakonitosti od strane Suda.<sup>58</sup>

### *3.2.6. Europski revizorski sud*

Europski revizorski sud jedna je od kontrolnih institucija Unije. Osnovan je 1975. godine. Sastav ovog Suda čini po jedan sudac iz svake države članice, kojeg imenuje Vijeće Europske unije uz obvezu prethodnog savjetovanja s Parlamentom. Osnovna zadaća ovog Suda je revizija, tj. kontrola pravilne primjene proračuna Europske unije.<sup>59</sup> Ispituje prihode i rashode u svim područjima djelovanja Unije te izrađuje revizijska izvješća koji služe kao podloga za donošenje budućih proračuna. U slučajevima u kojima Sud posumnja na nezakonitu aktivnost bilo kojeg korisnika proračuna, o tome će izvijestiti Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF).<sup>60</sup>

\*\*\*\*\*

Od navedenih sedam institucija Unije, ovdje je ukratko prezentirano njih šest. U ovome dijelu Sud Europske unije namjerno je izostavljen jer će o njegovoj ulozi biti više riječi u nastavku, sukladno poziciji koja mu u ovom radu pripada – kao nadzornoj instituciji nad ostalim institucijama, koje se pred Sudom mogu naći ili u ulozi tuženika ili pak u ulozi „povlaštenih“ ili „polupovlaštenih“ tužitelja. Na kraju ćemo još nekoliko riječi posvetiti tijelima koja se, osim prethodno navedenih institucija, u postupcima pred Sudom mogu naći u statusu tuženika, a to su agencije Europske unije.

---

<sup>58</sup> Ibid., str. 56

<sup>59</sup> Ibid., str.52

<sup>60</sup> Izvor: mrežne stranice Europskog revizorskog suda, preuzeto 03. srpnja 2024.: <https://www.eca.europa.eu/hr/what-we-do>

### **3.3. Ostale upravne strukture Unije - Europske agencije**

Poglavlje će završiti jednom specifičnom upravnom strukturom Unije, a to su agencije. Agencije Unije su neovisna tijela, a podloga za njihovo osnivanje nalazi se u Osnivačkim ugovorima. Osnivaju se uglavnom uredbama, pretežno Vijeća i/ili Parlamenta, a može ih osnovati i Komisija.

Proces agencifikacije započeo je 80ih godina 20. stoljeća. Razlog njihova osnivanja bio je u potrebi veće ekspertize i tehničkog znanja te veće fleksibilnosti u pogledu obavljanja određenih zadataka, ali i kako bi se smanjio politički utjecaj u procesu odlučivanja i sam proces ubrzao, s obzirom da alternativni procesi odlučivanja pokazuju značajnu razinu inertnosti i nedovoljnu brzinu reagiranja na promjene i izazove.

U samoj ideji osnivanja Europske unije, zamišljeno je da Unija bude kreator zajedničkih politika svojih članica, a da izvršavanje tih politika bude u nadležnosti nacionalnih uprava. I baš zato što Unija nije zamišljena kao provedbeni element utvrđenih ciljeva, bez obzira na broj službenika koji su zaposleni u njezinim upravnim strukturama, ona zapravo pati od implementacijskog deficita i primorana je oslanjati se na nacionalne uprave u svrhu provedbe politika. Ove činjenice prouzročile su još jedan problem koji je trebalo riješiti, a to je nedostatak koordinacije i harmonizacije u pogledu provođenja politika na nacionalnim razinama i tada su se agencije pokazale kao pogodno rješenje za doskočiti tom problemu.

Agencije na razini Unije razlikuju se s obzirom na tip poslova koje obavljaju, a možemo ih razvrstati na regulacijske, agencije za podršku javnim politikama, informacijsko-koordinacijske te izvršne agencije. One obavljaju zadatke poput usvajanja pojedinačnih odluka, pružanja tehničkih i ekspertnih savjeta, operativne aktivnosti, prikupljanja i obrade podataka, pružanja usluga drugim tijelima itd. Ipak, razlikuju se u odnosu na nacionalne agencije, a ključna je razlika u tome što nemaju ovlasti donositi akte opće primjene (propise), već samo odlučivati u pojedinačnim slučajevima ili nadzirati primjenu pravila i sankcioniranje. Razlog ograničenim

ovlastima agencija leži u očuvanju institucionalne ravnoteže te očuvanju ovlasti između Unije i njezinih članica.<sup>61</sup>

Glede ograničenih ovlasti agencija još ćemo naglasiti jednu bitnu opasku – 1958. Sud Unije formulirao je doktrinu *Meroni*, kojom je utvrdio ograničenja u delegaciji ovlasti koje Komisija može prenijeti agencijama, a sastoji se od slijedećih uvjeta :

- 1) Komisija može povjeriti samo svoje ovlasti, one dodijeljene Ugovorima;
- 2) delegacija se može odnositi samo na pripremu i izvršenje egzekutivnih akata;
- 3) delegacija ne može uključivati široku marginu političke diskrecije;
- 4) Komisija mora zadržati nadzor nad delegiranim ovlastima;
- 5) delegacija ne smije utjecati na ravnotežu između institucija.

Upravo ova ograničenja razlog su što agencije nemaju ovlasti opće regulacije, a ako u nekom slučaju ipak do toga dođe tada je ta regulacija prvenstveno tehničke prirode bez političkih implikacija.<sup>62</sup>

Na kraju ćemo istaknuti još jednu činjenicu bitnu u pogledu teme ovog rada. Agencije su podložne višestrukom nadzoru – upravnom od strane Komisije, političkom *ex ante* kroz donošenje pravnog okvira za osnivanje i djelovanje te imenovanja i na kraju *ex post* financijskom nadzoru od strane Revizijskog suda te, ono bitno, sudskom nadzoru od strane Suda Europske unije.

---

<sup>61</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. op. cit. (bilj. 48) str. 44-46

<sup>62</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. op. cit. (bilj. 48) str. 46

## 4. Sud Europske unije i kontrola akata

### 4.1. Povijesni razvoj i pravni okvir djelovanja institucije Suda Unije

#### 4.1.1. Razvoj institucije Suda Europske unije kroz temeljne ugovore

Počeci Suda Europske unije sežu u 1951. godinu, kada je potpisivanjem ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik osnovan i Sud kao jedno od četiri temeljna tijela Zajednice<sup>63</sup>. Sud pravde, kako je nazvan Rimskim ugovorima, ustanovljen je i kao tijelo Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (EROATM-a), a anexom Rimskih ugovora - Konvencijom o određenim institucijama zajedničkim Europskim zajednicama - Sud pravde određen je kao jedinstveno tijelo za sve tri zajednice<sup>64</sup>, a njegove su nadležnosti proširene i dodijeljene su mu nadnacionalne ovlasti<sup>65</sup>. 1986. članice Zajednice usvojile su tzv. Jedinstveni europski akt, a bitna izmjena osnivačkih ugovora odnosila se na osnivanje Prvostupanjskoga suda koji je formalno s radom započeo 1989. godine. Intencija članica ovom izmjenom bila je rasterećenje Europskoga suda, na način da u njegovoj ingerenciji ostave isključivo pitanja političkog ili ustavnog značenja, odnosno važniji slučajevi, kao i čuvanje jedinstva prava Zajednice.<sup>66</sup>

Ugovor sklopljen u Maastrichtu 1992. godine uvelike je izmijenio nadnacionalnu integraciju preimenovavši ju u Europsku uniju i postavivši tzv. tri stupa politika i odgovornosti, koje su bile ili isključive nadležnosti ili podijeljene nadležnosti ili pak inzistiraju na pojačanoj suradnji nadnacionalne Unije i država članica. Iako u pogledu

---

<sup>63</sup> Cour de Justice osnovan je čl. 3. Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

<sup>64</sup> Izvor: The Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (eng. Virtual Centre for Knowledge on Europe -CVCE); dokument dostupan na mrežnim stranicama: [https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/a6f8b177-7f8e-4e08-b798-8b9b542edc83#903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/a6f8b177-7f8e-4e08-b798-8b9b542edc83#903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f_en&overlay)

<sup>65</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. op. cit. (bilj. 48) str. 34

<sup>66</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34), str. 60

institucije Suda ovaj ugovor nije unio novitete, valja napomenuti kako je njime osnovana institucija *ombudsmana* Unije, čija je zadaća nadzor nad tijelima Unije koja obavljaju upravne poslove<sup>67</sup>, a Revizorski sud, kao zasebno tijelo, iako osnovan ranije, ovim je Ugovorom dobio status institucije<sup>68</sup>.

Ugovorom iz Amsterdama u odredbe o instituciji Suda nije dirano, no sam Ugovor uveo je nove odredbe o ljudskim pravima, socijalnoj politici, javnom zdravlju, zaštiti potrošača, ali i odredbe koje se odnose na Schengensku pravnu stečevinu, kao što su vizni režim, azil, pravosudna suradnja itd. Kako ova pitanja državama članicama te fizičkim i pravnim osobama u Uniji propisuju određene standarde, načine i uvjete izdavanja raznih dozvola, nameću obveze, uređuju postupke ostvarivanja i zaštite prava, utvrđuju i onemogućuju nezakonita postupanja i sl., time ulaze u sferu upravnog prava<sup>69</sup> što posljedično podrazumijeva i u doseg Suda Unije.

U pogledu Suda svakako treba spomenuti Ugovor iz Nice kojim je konačno utvrđeno pravilo da suci (oba, op.a.) Suda moraju biti zastupljeni po jedan iz svake države članice. Nadalje, njime je otvorena mogućnost osnivanja specijaliziranih sudova, no do sada je zaživio jedino Europski sud za javnu službu, osnovan 2004. godine, kao prvostupanjski sud u sporovima između EU i službenika koji rade u njezinim institucijama<sup>70</sup>. Ovaj Sud ukinut je 1. rujna 2016. godine. Paralelno s ovim Ugovorom usvojena je i Povelja o temeljnim pravima Europske unije, koja je svoju punu primjenu ostvarila tek stupanjem na snagu Lisabonskih ugovora, a o kojoj je već bilo riječi. Ovdje ćemo samo ponoviti kako se njome građanima Unije jamči niz građanskih, političkih, gospodarskih i socijalnih prava, a njihova primjena mora biti zajamčena i kroz djelovanje institucije Suda.

Od 2009. godine na snazi su Lisabonski ugovori. Ugovor o Europskoj uniji svojim čl. 19. definira instituciju Suda Unije, a Ugovor o funkcioniranju Europske unije u svom

---

<sup>67</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2) str.11

<sup>68</sup> Hartley, T. C. op.cit. (bilj. 34) str. 84

<sup>69</sup> Đerđa, D. op.cit. (bilj. 2) str. 12

<sup>70</sup> Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. op. cit. (bilj. 48) str. 13

6. dijelu, glavi I., odjeljku 5, čl. 251.-281. pobliže utvrđuje sastav Suda, način izbora sudaca, okvirne nadležnosti, postupak pred Sudom itd.

#### *4.1.2. Pravni okvir djelovanja i osnovne značajke Suda Europske unije*

Već je navedeno kako je trenutno legislativno uporište institucije Suda Europske unije sadržano u odredbama Lisabonskih ugovora. Osim prethodno spomenutih članaka UEU i UFEU, ne smijemo izostaviti Statut Suda Europske unije, koji je prvotno donesen kao sastavni dio ovih Ugovora te Poslovnici Suda. Ove odredbe Ugovora i dokumenti, uz brojne druge, predstavljaju pravni okvir djelovanja institucije Suda.

Sukladno prethodno navedenim odredbama treba izdvojiti osnovne značajke Suda Unije:

Sud Europske unije čini Sud i Opći sud uz mogućnost uspostavljanja specijaliziranih sudova. Njegova je zadaća osigurati poštivanje prava pri tumačenju i primjeni temeljnih ugovora.<sup>71</sup> Sud čine po jedan sudac iz svake države članice<sup>72</sup>, a Opći sud po dva suca po državi članici od 1. rujna 2019.<sup>73</sup> Suci oba suda biraju se iz redova osoba čija je neovisnost neupitna i koji ispunjavaju uvjete koji se u njihovim zemljama zahtijevaju za obavljanje najviših sudačkih dužnosti ili koji su priznati pravni stručnjaci.<sup>74</sup> Suce imenuju vlade država članica zajedničkom suglasnošću, nakon savjetovanja s odborom zaduženim za davanje mišljenja o prikladnosti kandidata za obnašanje dužnosti suca.<sup>75</sup> Suci se biraju na razdoblje od šest godina uz mogućnost reizbora.<sup>76</sup> Svake tri godine provodi se djelomična zamjena sudaca, a suci među sobom biraju predsjednika suda (i Suda i Općeg suda) na razdoblje od tri godine uz mogućnost ponovnog imenovanja.<sup>77</sup> Sucima Suda u obavljanju dužnosti pomaže osam nezavisnih

---

<sup>71</sup> UEU op. cit. (bilj. 10), čl. 19. st. 1.

<sup>72</sup> Ibid., čl. 19. st. 2.

<sup>73</sup> Statut Suda Europske unije, čl. 48., dokument preuzet s mrežne stranice Suda: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf)

<sup>74</sup> UFEU op. cit. (bilj.11), čl. 253. i 254.

<sup>75</sup> Ibid., čl. 253., 254. i 255.

<sup>76</sup> Ibid., čl. 253. i 254.

<sup>77</sup> Ibid., čl. 253. i 254.



odvjetnika<sup>78</sup>, dok sucima Općeg suda, sukladno Poslovniku Općeg suda, nezavisni odvjetnik može pomagati ukoliko je to potrebno zbog složenosti pravnih ili činjeničnih pitanja predmeta, s tim da u tim slučajevima nezavisnog odvjetnika određuje predsjednik Općeg suda iz redova sudaca<sup>79</sup>. Sve odredbe koje vrijede za izbor sudaca Suda EU, vrijede i za izbor nezavisnih odvjetnika. Uloga je nezavisnih odvjetnika da nepristrano i neovisno iznose obrazložene prijedloge odluka u predmetima u kojima se traži njihovo sudjelovanje.

Na kraju samo valja napomenuti kako Opći sud u odnosu na Sud u određenim postupcima djeluje kao sud prvoga stupnja, što znači da je protiv odluke Općega suda dopuštena žalba, ali isključivo o pitanjima prava te u granica utvrđenim Statutom Suda EU.<sup>80</sup>

## **4.2. Nadležnost Suda Unije i vrste postupaka**

### *4.2.1. Opća nadležnost Suda i vrste postupaka pred Sudom*

Tri su glavne nadležnosti Suda Europske unije:

- 1) osigurati da države članice poštuju pravo Unije;
- 2) odlučivati o pitanjima tumačenja ili ocjene valjanosti prava Unije;
- 3) paziti na zakonitost postupanja institucija Unije.<sup>81</sup>

Da ukratko objasnimo prethodno navedeno:

**Ad.1) Poštivanje prava Unije** Sud nadgleda putem postupka koji mogu pokrenuti ili Europska komisija ili države članice jedna protiv druge. Ovo je postupak u kojem Sud

---

<sup>78</sup> Ibid., čl. 252.

<sup>79</sup> Poslovník Općeg suda, konsolidirana verzija, čl. 31.; dokument preuzet s mrežnih stranica Suda Europske unije [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-hr-div-t-0000-2018-201810296-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-hr-div-t-0000-2018-201810296-05_00.pdf)

<sup>80</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 256.

<sup>81</sup> Petrašević, T.; Postupci pred Sudom EU u Ljubanović, B., Petrašević, T., Poretti, P., Vuletić, I., Župan, M.; Procesno – pravni aspekti prava EU, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, 2016.; str. 29

zapravo vrši kontrolu nad nacionalnim upravama, što je u suštini uloga nacionalnih sudova. Taj postupak može biti pokrenut zbog povrede Osnivačkih ugovora, sekundarnog prava, međunarodnih ugovora, općih načela prava ili pak odluka Suda. Država može povrijediti pravo aktivnom radnjom, propustom, neimplementacijom direktive ili administrativnom praksom suprotnom pravu Unije. Sam postupak zbog povrede odvija se u dvije faze: **predsudskoj**, koja se dijeli na neformalnu i formalnu te **sudskoj**. U neformalnoj fazi Komisija iznosi svoje mišljenje i traži očitovanje od države članice pokušavajući moguću povredu riješiti diplomatskim putem s ciljem izbjegavanja sudskog postupka. Ukoliko ovaj postupak ne pokaže rezultate, počinje formalna faza upućivanjem „pisma opomene“ u kojem se konstatira povreda i državi članici ostavlja rok za odgovor. Ako i to završi bezuspješno, Komisija članici upućuje „obrazloženo mišljenje“ i postavlja krajnji rok za otklanjanje povrede. Nakon proteka tog roka i nereagiranja članice na zahtijevani način, Komisija može (ali i ne mora) pokrenuti postupak pred Sudom. Pokretanje postupka pred Sudom stvar je političke odluke Komisije. Ukoliko država članica presudom bude proglašena krivom za povredu, Sud će naložiti ispravljanje povrede i odrediti će kaznu ili u paušalnom iznosu ili novčanu kaznu. Ako članica niti nakon toga ne ispravi povredu postupak se može ponovno pokrenuti.<sup>82</sup>

Ad. 2) Po pitanju tumačenja ili ocjene valjanosti prava Unije Sud može odlučivati u tzv. **prethodnom postupku** koji pokreću isključivo nacionalni sudovi. Već je rečeno kako Unija zapravo ima ograničene ovlasti i može djelovati samo u onim područjima koja su članice prenijele u njezinu nadležnost. Tako i Sud Unije ima ovlasti djelovati samo u onim slučajevima koja se tiču prava Unije, ne i nacionalnih pravnih sustava. Unija ne osniva posebne institucije na razini članica koje bi bile zadužene za praćenje primjene prava Unije, stoga kada primjenjuju pravo Unije, nacionalni sudovi zapravo djeluju kao europski sudovi.<sup>83</sup> No, s druge pak strane, nacionalni sudovi nemaju ovlasti odlučivati o svim pitanjima koja uključuju primjenu prava Unije jer Sud Unije prema Osnivačkim ugovorima ima isključivu nadležnost akt Unije proglasiti nevaljanim te ima zadnju riječ u interpretaciji prava Unije. Ovdje još samo treba podsjetiti da Sud

---

<sup>82</sup> Ibid., str. 29-38

<sup>83</sup> Ibid., str. 30

Unije nije nadležan ocjenjivati valjanost primarnog prava, nego ga samo tumačiti, a sekundarno pravo je ono čiju valjanost može i tumačiti i ocjenjivati. Prethodno navedeno ustvari je mehanizam kojim se nastoji uspostaviti uniformna primjena prava Unije u svim državama članicama. Po pitanju prethodnog postupka još treba istaknuti – svi nacionalni sudovi mogu uputiti prethodno pitanje Sudu, a nacionalni sudovi najviše instance, protiv čijih odluka nema više pravnih lijekova, moraju. Uloga je Suda unije u tom postupku dati tumačenje ili ocjenu valjanosti neke norme, ali ne norme nacionalnog prava, već samo prava Unije. Na kraju, iako je odluka Suda vezana uz konkretan predmet, jednom kad Sud neku odredbu protumači, interpretacija koju je Sud dao obvezuje i izvan spora radi kojeg je prethodno pitanje postavljeno.<sup>84</sup>

Ad. 3) Glede nadzora zakonitosti postupanja institucija možemo govoriti o **postupku poništenja akta** ili **postupku zbog propusta donošenja akta**, a kako je upravo to tema ovog rada, ovi će postupci biti detaljno obrazloženi u nastavku.

#### *4.2.2. Postupak poništenja akata i tužba zbog propusta*

Putem tužbe za poništenje akata i tužbe zbog propusta Sud Europske unije vrši **izravan sudski nadzor** nad zakonodavstvom Europske unije, za razliku od drugih postupaka pred Sudom u kojima je taj nadzor neizravan.<sup>85</sup> U pogledu tužbe za poništenje akata govorimo o aktivnom postupku nekog tijela koje je donijelo akt koji proizvodi pravne učinke prema svojim adresatima, a adresati tih akata pronalaze u njima elemente protupravnosti koje će u sudskom sporu istaknuti i tražiti poništenje takvog akta. U tužbi zbog propusta, koja je „naličje tužbe za poništenje akata“ i predstavlja „dopunu pravne zaštite“<sup>86</sup> tužitelji pokreću postupak protiv onih tijela koja su postupala pasivno tj. kada tijela koja su trebala donijeti neki akt su to propustila učiniti.

Ove ćemo sudske postupke opisati u nastavku kroz nekoliko ključnih elemenata – tko ima aktivnu legitimaciju u ovom postupku, tko je tužena strana, koji akti su podložni

---

<sup>84</sup> Ibid., str. 47-53

<sup>85</sup> Ibid., str. 39

<sup>86</sup> Ibid., str. 45

nadzoru, koji mogu biti razlozi pokretanja ovog spora, tijek postupka pred sudom i posljedice sudske odluke.

#### *4.2.2.1. Legitimacija stranaka u sporu*

Kada govorimo strankama u upravnom sporu, govorimo o dvije strane – onoj s aktivnom legitimacijom, odnosno tužitelju i onoj s pasivnom legitimacijom, odnosno tuženiku.

##### *4.2.2.1.1. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe*

Pitanje je tko i iz kojih razloga ima pravo pokrenuti postupak nadzora pred Sudom i tražiti ukidanje spornih akata, odnosno tražiti donošenje akta kojeg je neko tijelo trebalo donijeti, a to nije učinilo? Odgovor na ovo pitanje treba potražiti u čl. 263. UFEU. Njegov st. 2. kaže sljedeće:

*„Sud Europske unije nadležan je u postupcima koje pokreću država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njihovu primjenu ili zbog zlorabe ovlasti.“*

Iz ove odredbe možemo zaključiti da države članice, Parlament, Komisija i Vijeće mogu pokrenuti spor bez ikakvih dodatnih zahtjeva u slučaju sumnje kako tijelo koje je donijelo sporni akt nije nadležno za njegovo donošenje ili da je pri njegovu donošenju došlo do bitne povrede postupka ili povrede Ugovorâ ili pak bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njihovu primjenu te zbog zlorabe ovlasti. Dakle, ovim tijelima ostavljen je prilično širok raspon mogućnosti za pokretanje spora. Zbog prethodno navedenog oni spadaju u tzv. „**povlaštene tužitelje**“ koji postupovnu legitimaciju imaju uvijek jer se smatra da se svaki akt Unije na njih odnosi, čak i kada nisu njegovi adresati<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34) str. 355

Osim „povlaštenih tužitelja“ UFEU poznaje i „**polupovlaštene tužitelje**“. Prema čl. 263. st. 3. koji kaže:

*„Sud Europske unije nadležan je pod istim uvjetima u postupcima koje pokrenu Revizorski sud, Europska središnja banka i Odbor regija radi zaštite svojih prava.“*

Pravo pokretanja nadzora akata, pod istim uvjetima kao i državama članicama, Parlamentu, Vijeću i Komisiji, pripada i Revizorskom sudu, Europskoj središnjoj banci te Odboru regija, no njima je propisan dodatni uvjet pod kojim mogu pokrenuti spor pred Sudom, a to je u svrhu zaštite svojih prava i ovlasti (svojih prerogativa), posebice ako druga tijela zanemare ovlasti ovih tijela prilikom donošenja akata uz njihovu suglasnost, odobrenje ili mišljenje<sup>88</sup>. Ova kategorija tužitelja obvezna je podastrijeti Sudu dokaze da je još tijekom donošenja akata tuženika upozorila na povredu postupka.

Treća kategorija tužitelja su tzv. „**nepovlašteni tužitelji**“ definirani čl. 263. st. 4.:

*„Svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.“*

Nepovlašteni tužitelji su, dakle, fizičke i pravne osobe koje su adresati akta koji je predmet sudskog spora ili ako je pak akt takve prirode da izravno utječe na njihova prava, obveze ili pravne interese kao zainteresiranih osoba. Njihova postupovna legitimacija, slijedom navedenog, ne proizlazi iz samog Ugovora, već podliježe dokazivanju da su neposredno i pojedinačno obuhvaćeni aktom koji je predmet sudskog spora. Odnosno, da je podnošenje tužbe od njihovog „izravnog i osobnog interesa.“<sup>89</sup>

U pogledu tužbe zbog propusta treba naznačiti kako isti krug tužitelja ima aktivnu legitimaciju, izuzev pojedinaca, a tu ćemo tezu objasniti naknadno.

---

<sup>88</sup> Derđa, D. op. cit. (bilj. 2) str. 192

<sup>89</sup> Petrašević, T. op. cit. (bilj. 81), str. 40

#### 4.2.2.1.2. Tuženik u sporu za poništenje akata

Već je navedeno kako Sud nadzire akte izvršnih i upravnih tijela Unije. Ta izvršna i upravna tijela su, dakle, donositelji akata koji mogu postati predmetom upravnog spora. Posljedično tome, ta će tijela uvijek biti **tužena strana** u sporu.

Predmet tužbe za poništenje su uvijek akti (ili doneseni ili oni koji su to trebali biti) – zakonodavni doneseni u redovnom, ali i posebnom zakonodavnom postupku te nezakonodani akti. Iz toga proizlazi da tužena tijela mogu biti Europski parlament i Vijeće – obje institucije ako se radi o redovnom zakonodavnom postupku, odnosno jedna od njih ukoliko se radi o posebnom zakonodavnom postupku. Tuženici mogu biti i Europska komisija te Europska središnja banka za akte koje one donose, izuzev preporuka i mišljenja, ali tuženik može biti i Europsko vijeće, tijela, uredi i agencije Unije koji su donijeli akte s namjerom da proizvode pravne učinke prema trećima. Iz tog se razloga na listi potencijalnih tuženika mogu naći i *quangos*-i (quazi autonomus non-governmental organizations), tijela koja su osnovana sa svrhom provođenja politika Unije. Dakle, krug mogućih tuženika prilično je velik.

Kod tužbe zbog propusta, krug tuženika je isti kao i kod tužbe za poništenje, no prije pokretanja spora tužitelji imaju obvezu dotično tijelo pozvati na djelovanje, odnosno tražiti da donese akt koji je propustilo donijeti i za to joj je ostavljen primjeren rok (dva mjeseca). Ukoliko je tuženik uredno pozvan na uklanjanje propusta i to ne ispravi u ostavljenom roku, tužitelji u daljnjem roku od dva mjeseca mogu pokrenuti postupak pred Sudom i zahtijevati ispravljanje propusta.<sup>90</sup>

#### 4.2.2.3. Akti Unije koji podliježu sudskom nadzoru

Ako pogledamo UFEU, a već smo spomenuli kako su u njemu sadržane opće odredbe koje se tiču institucije Suda Unije, posebnu pozornost glede predmeta nadzora koji Sud vrši treba posvetiti čl. 263. u kojemu je definirano sljedeće:

---

<sup>90</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34), str. 397

*„Sud Europske unije ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća s pravnim učinkom prema trećima. On ispituje i zakonitost akata tijela, ureda ili agencija Unije s pravnim učinkom prema trećima.“*

Kako je tema akata koji čine pravni sustav Europske unije, već obrađena, nećemo ju ponovno razmatrati, ali ćemo akte sagledati iz perspektive mogućnosti sudskog nadzora nad njima.

Glede primarnog prava Unije ponoviti ćemo kako ono ne može biti predmet propitkivanja Suda Unije, njega je Sud ovlašten samo tumačiti, ne i ulaziti u domenu utvrđivanja njegove „ispravnosti“. Podsjetimo, primarno pravo čine akti država članica, što uključuje i akte predsjednika država i vlada kada zasjedaju u Europskom vijeću<sup>91</sup>. Sud je, dakle, nadležan nadzirati zakonitost samo sekundarnog prava.

Sekundarno pravo, da podsjetimo, čine akti koje donose tijela Unije radi izvršavanja svojih nadležnosti, a to su: uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredbe, direktive i odluke obvezujući su akti, dok mišljenja i preporuke to nisu.<sup>92</sup> Obvezujući akti (uredbe i direktive), ukoliko su doneseni u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku Europskog parlamenta i Vijeća pripadaju **zakonodavnim aktima**, dok akti doneseni temeljem delegiranih ovlasti spadaju u **nezakonodavne akte**. Ovo je bilo bitno napomenuti jer Sud, kako kaže čl. 263., **nadzire zakonitost i zakonodavnih i nezakonodavnih akata**. Glede zakonodavnih akata uloga je Suda izjednačena s ulogom bilo kojeg nacionalnog ustavnog suda (ili onog koji takvu ulogu ima) jer se u tom postupku ocjenjuje njihova formalna i materijalna usklađenost s temeljnim ugovorima<sup>93</sup>, dok kod nadzora **nezakonodavnih akata**, koje donose izvršna i upravna tijela Unije, Sud izvršava ulogu upravnosudskog nadzora akata.

Kada tužitelji u postupku pripadaju skupini povlaštenih ili polupovlaštenih tužitelja, stvar je prilično jasna koji akti mogu biti predmet spora, no u slučaju tužbi fizičkih i

---

<sup>91</sup> Ibid., str. 101

<sup>92</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 288. st. 2., 3., 4. i 5.

<sup>93</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2) str. 178-179

pravnih osoba, predmet spora teško mogu biti uredbe i direktive koje su prema svojoj definiciji opći, apstraktni, normativni akti, bez izravnog i pojedinačnog učinka na njih ili pak preporuke i mišljenja koje uopće nemaju obvezujuću snagu. Slijedom toga, **odluke** su zapravo jedini akti koji odgovaraju kriterijima akata koji podliježu sudskom nadzoru kada su tužitelji u sporu fizičke i pravne osobe. Odluke osim što imaju obvezujuću snagu poput uredbi i direktiva, imaju i izravan pravni učinak, odnosno mijenjaju pravni položaj neke osobe - proizvode promjenu u njezinim pravima i obvezama.<sup>94</sup> No, treba biti oprezan jer praksa je pokazala da, bez obzira na sam naziv akta, njihov sadržaj itekako može imati izravan i pojedinačni učinak tj. biti odluka u materijalnom smislu. Stoga, predmet procjene može li neki akt biti predmet nadzora treba zadovoljiti tri kriterija:

1. akt mora biti odluka u materijalnom smislu,
2. akt se mora pojedinačno odnositi na tužitelja i
3. akt se mora izravno odnositi na njega.<sup>95</sup>

Prethodno je spomenuto kako će naknadno biti još riječi o aktivnoj legitimaciji fizičkih osoba pa ćemo na ovome mjestu dovršiti misao. U pogledu tužbe zbog propusta pojedinci su dvostruko ograničeni: 1) preporuke i mišljenja su izuzeta od sudskog nadzora i 2) trebaju dokazati da je „propušteni“ akt trebao biti upućen baš njima. Iz toga ćemo zaključiti kako je pojedincima zapravo uskraćena mogućnost utvrđivanja propusta nekog tijela u pogledu akata opće primjene.<sup>96</sup>

#### *4.2.2.4. Razlozi pokretanja spora*

Prethodno su definirane stranke sudskog spora, kao i vrste akata koje podliježu sudskom nadzoru pa će sada pažnja biti posvećena razlozima pokretanja postupka pred Sudom. Razlozi radi kojih je moguće preispitivati zakonitost pojedinog akta pred

---

<sup>94</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34), str. 338

<sup>95</sup> Ibid., str. 361

<sup>96</sup> Petrašević, T. op. cit (bilj. 81), str. 45



Sudom su: nenadležnost, bitna povreda postupka, povreda Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila, zloupotreba ovlasti i, naravno, nedonošenje akta.

**Nenadležnost** je „oblik nezakonitosti koji se javlja kada tijelo koje donosi određeni akt povrijedi pravna pravila o ovlastima i dužnostima da postupa u određenoj stvari, odnosno na određenom području“<sup>97</sup>. Nadležnost je uvijek prinudnog karaktera što znači da se od tijela zahtjeva postupanje u određenim stvarima, na određenom području<sup>98</sup>. Dakle, kada upravno tijelo rješava stvar za koju nije nadležno ili se suzdržava od rješavanja stvari koja je u njegovoj nadležnosti čini nezakonitost zvanu nenadležnost. Kako su države članice na Uniju i njezine institucije prenijele samo dio svojih suverenih ovlasti iz toga proizlazi da ona mogu postupati samo u okviru tih dodijeljenih im ovlasti. Uloga Suda u ovom će slučaju biti da, takav akt koji je neka institucija, tijelo, ured i agencija donijela, a da za to nisu bili ovlašteni, stavi izvan snage, čak i kada je protekao rok za pokretanje postupka nadzora takvog akta.

Drugi oblik nezakonitosti je **povreda pravila postupka**. Ovaj oblik nezakonitosti odnosi se na nepoštivanje procedura pri donošenju akata, primjerice ako je neko tijelo dužno zatražiti mišljenje nekog drugog tijela u procesu donošenja nekog akta ili ako je tijelo donijelo neki akt po službenoj dužnosti, a može se pokrenuti samo po zahtjevu stranke ili ako akt koji se donosi nije donesen u obliku u kojem treba biti donijet ili pak ako je upravna stvar riješena, a da nije obrazložena.<sup>99</sup> No, ovdje treba naglasiti sljedeću stvar, a to je radi li se **bitnoj ili nebitnoj povredi** postupka. Nebitna povreda postupka nije razlog za stavljanje akta van snage, ali ona bitna povreda svakako jest. Nedostatak obrazloženja u rješenju upravne stvari, u svakom slučaju je bitna povreda ili pak netraženje prethodnog mišljenja/odluke drugog nadležnog tijela ukoliko je ono obvezujuće.<sup>100</sup> Sud će u takvim slučajevima akte, prilikom čijeg donošenja je došlo do povrede pravila postupka, staviti izvan snage.

---

<sup>97</sup> Borković, I. Upravno pravo, Narodne Novine 2002., str. 73

<sup>98</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2) str. 182

<sup>99</sup> Ibid., str. 184

<sup>100</sup> Hartley, T. C. (bilj. 34) str. 416-417

Sljedeći razlog nezakonnosti je **povreda Ugovorâ ili nekog pravnog pravila**. U ovom slučaju nezakonnost akta biti će vezana za povredu materijalnih prava sadržanih u primarnom i sekundarnom pravu Unije, ali i za povredu općih načela poput pravne sigurnosti, zaštite zakonitih očekivanja, jednakog postupanja, zabrane diskriminacije itd. Do ovakve povrede doći će ukoliko je nadležno upravno tijelo ili pogrešno protumačilo pravni propis temeljem kojeg postupaju ili ako je primijenilo pogrešan pravni propis.<sup>101</sup>

**Zloupotreba ovlasti** također je razlog za osporavanje akta koje je upravno tijelo donijelo. U ovom slučaju nezakonnosti biti će riječ kada je upravno tijelo koristi dodijeljene mu ovlasti, ali suprotno cilju radi kojeg su mu te ovlasti dane. Ovdje treba naglasiti kako je nužno utvrditi razlog radi kojeg je do ove vrste nezakonnosti došlo – da li radi zle namjere dotičnog tijela ili pak zato što samo nije dobro prosudilo svrhu radi koje su mu određene ovlasti dodijeljene. Valjani razlog za stavljanje izvan snage akta koji je nastao zloupotrebom ovlasti svakako je dokaz motiva koji je to tijelo imalo za takvo postupanje, što nije lak zadatak.<sup>102</sup>

**Nedonošenje akta ili šutnja uprave**. Ovaj smo vid nezakonnosti objasnili kroz sve prethodne elemente postupka pred Sudom pa ga na ovome mjestu nema potrebe dodatno ga obrazlagati.

#### *4.2.2.5. Postupak pred Sudom*

Postupak pred Sudom sastoji se od dva djela: pisanog i usmenog<sup>103</sup>. Pokreće se pisanom tužbom.<sup>104</sup> Ova odredba znači da Sud ne može sam po službenoj dužnosti pokrenuti spor, već se spor pokreće isključivo na zahtjev tužitelja (tijela, fizičke ili pravne osobe) da mu se pruži pravna zaštita od nezakonitog postupanja upravnog

---

<sup>101</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 184-185

<sup>102</sup> Ibid., str 185

<sup>103</sup> Statut Suda op. cit. (bilj. 73), čl. 20. st. 1.

<sup>104</sup> Ibid., čl. 21. st. 1.

tijela.<sup>105</sup> Tužba treba sadržavati ime i adresu podnositelja tužbe, naznaku svojstva i adrese zastupnika tužitelja, naziv tuženika, naznaku predmeta spora, tužbene razloge i argumente, kao i sažeti prikaz tih razloga, tužbeni zahtjev, akt čije se poništenje zahtjeva, te po potrebi tužbi treba priložiti i dokaze i dokazne prijedloge<sup>106</sup> koji idu u korist usvajanja tužbenog zahtjeva kao i razne dokumente koje treba dostaviti kao prilog tužbi.<sup>107</sup>

Nakon podnošenja tužbe sud će razmotriti jesu li ispunjene formalne pretpostavke za vođenje upravnog spora – može li akt koji se osporava biti predmetom sudskog nadzora, pogotovo ukoliko se radi o ocjeni zakonitosti pojedinačne odluke, ima li tužitelj stranačku legitimaciju (je li ovlašten pokrenuti spor) te jesu li poštovani rokovi za podnošenje tužbe. Ukoliko neka od pretpostavki nije ispunjena, Sud će tužbu odbaciti, a ukoliko su ispunjene sve Sud će je započeti razmatrati.<sup>108</sup>

Glede roka, treba skrenuti pozornost na čl. 263. st. 6. UFEU koji kaže da je rok za pokretanje postupka nadzora dva mjeseca od objave akta tj. obavješćivanja tužitelja o njemu ili ukoliko takva objava, odnosno obavijest izostanu, tada je rok dva mjeseca od kada je tužitelj za njega doznao. Isti rok primjenjuje se i u slučaju da upravno tijelo propusti donijeti akt. Već je spomenuto da za pokretanje takvog spora treba biti ispunjen uvjet prema kojem je dotično tijelo trebalo biti pozvano od strane tužitelja na donošenje tog akta. Ukoliko pozvano tijelo akt nije donijelo u roku od dva mjeseca, tada tužitelj ima pravo pokrenuti postupak pred sudom u daljnjem roku od dva mjeseca.<sup>109</sup>

Stranke u sporu zastupaju ovlašteni zastupnici (tuženika - institucije, tijela, urede i agencije Unije) te ovlašteni odvjetnici (tužitelja).<sup>110</sup> Cijeli postupak voditi će se na

---

<sup>105</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 195

<sup>106</sup> Statut Suda op. cit. (bilj. 73), čl. 21. st. 1. i 2. i Poslovnik op. cit. (bilj. 80), čl. 76.

<sup>107</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 196

<sup>108</sup> Ibid., 197

<sup>109</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 265.

<sup>110</sup> Statut Suda op. cit. (bilj. 73), čl. 19.

jednom od službenih jezika EU, a koji će to jezik biti ovisi o državljanstvu tj. državnoj pripadnosti tužitelja.<sup>111</sup>

Ukoliko su ispunjene pretpostavke za vođenje spora Sud će u Službenom listu EU objaviti priopćenje o danu podnošenja akta kojim se pokreće postupak. U priopćenju će biti navedeni nazivi/imena stranaka, tužbeni zahtjev te naznaka iznesenih razloga i glavnih argumenata.<sup>112</sup> Ujedno, Sud će tužbu dostaviti tuženiku koji u roku od dva mjeseca mora odgovoriti na tu tužbu.<sup>113</sup> Strankama u postupku dopušta se i dopuna replikom te odgovorom na repliku tužbi i odgovoru na tužbu.<sup>114</sup> Također, Sud može zahtijevati od država članica, institucija, tijela, ureda i agencija koje nisu stranke u postupku da dostave sve podatke koje Sud smatra potrebnima za postupak.<sup>115</sup>

Nakon zatvaranja pisanog dijela postupka sudac izvjestitelj podnosi Sudu prethodni izvještaj. On sadrži analizu relevantnih činjeničnih i pravnih pitanja istaknutih u tužbi, prijedloge treba li o tome poduzimati mjere upravljanja postupkom ili izvođenja dokaza, prijedloge o održavanju usmenog dijela postupka te preporuku o sastavu suda u daljnjem postupku. Opći sud proučiti će prethodni izvještaj te po potrebi otvoriti usmeni dio postupka.<sup>116</sup>

Daljnji dio postupka pred sudom, onaj usmeni, ima značajnu ulogu jer se njime ostvaruju neka opća načela postupka: načelo izjašnjavanja stranke, načelo kontradiktornosti te jednakosti postupovnih sredstava stranaka.<sup>117</sup> U ovom dijelu postupka Sud će saslušati agente, savjetnike i odvjetnike stranaka, mišljenja nezavisnog odvjetnika te prema potrebi svjedoka i vještaka.<sup>118</sup> Rasprava je javna, osim ako sud, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranaka, zbog ozbiljnih razloga ne odluči drugačije.<sup>119</sup>

---

<sup>111</sup> Poslovnik op. cit. (bilj. 79), čl. 45.

<sup>112</sup> Ibid., čl. 79.

<sup>113</sup> Ibid., čl. 80. i 81.

<sup>114</sup> Ibid., čl. 83.

<sup>115</sup> Statut Suda op. cit. (bilj. 73), čl. 24. st. 2.

<sup>116</sup> Poslovnik op. cit. (bilj. 79), čl. 87.

<sup>117</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 198

<sup>118</sup> Statut Suda op. cit. (bilj. 73), čl. 20. st. 4.

<sup>119</sup> Ibid., čl. 31.

Države članice i institucije mogu se uvijek uključiti u postupak pred sudom. Tijela, uredi i agencije Unije to mogu samo ukoliko dokažu svoj pravni interes za ishod postupka, kao i svaka druga pravna i fizička osoba, osim ukoliko se postupak vodi između država članica ili između institucija Unije ili pak država članica i institucija Unije.<sup>120</sup>

Po okončanju usmenog dijela postupka Sud će donijeti **presudu u sporu**, kao zadnju stepenicu u prvostupanjskom postupku.

#### 4.2.2.6. Sudske odluke i njihove posljedice

Pri odlučivanju u pojedinom predmetu koji se nađe pred ovom institucijom Sud zasjeda u sudskim vijećima (tri do pet sudaca) ili u velikom vijeću (15 sudaca), a u punom sastavu zasjedati će ukoliko to zatraži država članica ili institucija Unije koja je stranka u postupku, ako mu je upućeni predmet od iznimna značaja prema procjeni samog Suda ili pak ukoliko pred njega dođu zahtjevi za razrješenje Europskog *ombudsmana*, člana Komisije ili člana Revizorskog suda.<sup>121</sup>

Za presude Suda vrijede neka pravila. Nevaljali akti su pobjni ne ništavi, a to znači da će proizvoditi pravne učinke sve dok ih Sud ne poništi.<sup>122</sup> Ako nisu poništeni u predviđenom roku, odnosno ako se njihovo poništavanje ne zatraži u propisanom roku (dva mjeseca od donošenja, op.a.) smatraju se pravno valjanima tj. konvalidiranim i više nije dopušteno njihovo stavljanje izvan snage. Tako kratak rok za njihovo propitkivanje opravdan je zaštitom pravne sigurnosti.<sup>123</sup> Drugo bitno pravilo je da će Sud nezakonite akte poništiti, dakle, smatrat će ih se kao da nikad nisu niti postojali. Poništavanje djeluje *erga omnes*, prema svima, što znači i prema onima koji nisu bili stranke u postupku. Iznimka od ovog potonjeg pravila može se odnositi jedino na normativne akte (uredbe) jer u njihovom slučaju retroaktivnost može imati kobne

---

<sup>120</sup> Ibid., čl. 40.

<sup>121</sup> Ibid., čl.16.

<sup>122</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34) str. 347

<sup>123</sup> Ibid., str. 348

posljedice zbog toga što su se osobe u nju pouzdale u dobroj vjeri, a moguće je da su temeljem tih normativnih akata donesene i druge mjere, čija valjanost onda ovisi o valjanosti te iste normativne mjere.<sup>124</sup> U tom kontekstu, bitna je odredba Ugovora koja Sudu dopušta da dijelove takvog ništavog akta i dalje ostavi na snazi.<sup>125</sup>

Na isti način na koji Sud odlučuje o ništavosti pojedinog nezakonitog akta, utvrđivati će i propuste upravnih tijela zbog propuštanja donošenja nekog akta te će u tom slučaju svojom presudom pozvati dotično tijelo da „poduzme nužne mjere radi izvršenja presude Suda“ kojom je utvrdilo njegov propust.<sup>126</sup>

Presude Suda Unije su izvršne. To znači da su institucije, tijela, uredi i agencije Unije dužni poduzeti potrebne mjere kako bi postupila po presudi Suda.<sup>127</sup> Dakle, tuženik je obvezan poduzeti sve mjere određene presudom kako bi izvršio nalog Suda. U slučaju da odluku suda nije moguće ispoštovati, Unija je dužna tužitelje obešteti, odnosno naknaditi svaku štetu koju su njezine institucije ili službenici pri obavljanju svojih dužnosti počinili prema tužiteljima,<sup>128</sup> što podrazumijeva i isplatu kamata.

Već je rečeno kako ipak neki akti zbog svoje važnosti ne mogu u cijelosti presudom suda biti stavljeni izvan snage, no ono što nije spomenuto je da postoji određena kategorija akata kojoj Sud uopće nije ovlašten utvrđivati zakonitost, a to su ništavi akti. Ništavi prema terminologiji znače nepostojeći, a ako su nepostojeći ne mogu niti proizvoditi pravne učinke. Ukoliko pred Sud Unije dođe zahtjev za utvrđivanje valjanosti takvog akta, Sud će se proglašiti nenadležnim, jer Sud uopće nije ovlašten priznati ga, niti on protekom vremena može steći svoju pravnu valjanost. To se u praksi nije pokazao kao problem jer sama odluka kojim Sud oglasi da je postupak nedopušten jer je sporni akt nepostojeći, zapravo znači da je učinak odluke Suda isti kao i da je sami akt proglašen nevaljanim.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> Ibid., str. 349

<sup>125</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 264. st. 2.

<sup>126</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34), str. 404

<sup>127</sup> UFEU op. cit. (bilj. 11), čl. 266. st. 1.

<sup>128</sup> Ibid., čl. 340. st. 2.

<sup>129</sup> Hartley, T. C. op. cit. (bilj. 34), str. 348

Na kraju još samo treba istaknuti kako je protiv presude Općeg suda dopuštena žalba (jer je on prvostupanjski sud, op.a.), ali isključivo o pravnim pitanjima i u granicama utvrđenim Statutom Suda, što znači da strankama nije dozvoljeno iznositi nove zahtjeve. Žalba se izjavljuje Europskom sudu, kao drugostupanjskom tijelu i ona nema odgodni učinak. Drugostupanjski sud po žalbi može odlučiti i bez održavanja usmene rasprave ako tako odluči. Ako u žalbenom postupku Sud ocijeni da je žalba osnovana, poništiti će presudu Općeg suda i vratiti predmet na ponovno rješavanje, no ovlašten je svojom presudom i sam riješiti upravnu stvar. Vraćanjem predmeta na ponovno rješavanje Općem sudu, on je u ponovljenom postupku vezan odlukama Europskog suda u svim pravnim pitanjima.<sup>130</sup>

## 5. Zaključak

Ovim radom napravljen je pregled sudske kontrole akata putem Suda Europske unije. Obrazloženi su izvori prava na području Unije kojima su, među ostalim, i Sudu dodijeljene ovlasti za postupanje, ali koji ujedno predstavljaju i predmet nadzora od strane Suda. Nadalje, razrađena je tema institucija i tijela koje donose akte koji su predmet nadzora i koje slijedom toga mogu biti tužena strana u postupku pred Sudom, ali koja, prema temeljnim ugovorima, mogu imati i aktivnu legitimaciju u takvim postupcima. Sud Europske unije obrađen je kao zasebna cjelina: razvojnim putem kroz temeljne akte, putem svojih nadležnosti, vrstama postupaka koje se pred njim vode, strankama u postupku pred Sudom, vrstama akata koje mogu biti predmet sudskog spora, kroz razloge pokretanja spora, uvjete i načine pokretanja spora, tijeka i značajki postupaka pred samim Sudom, vrstama sudskih odluka itd.

Sud Unije, kao uostalom i integracija koje je sastavni dio, specifičan je: jedina je sudska institucija nadležna za razne vrste sporova (ustavnih, upravnih, radnih, op.a.), mnogo toga u pogledu načina njegova djelovanja ostalo je nepropisano ili nedorečeno,

---

<sup>130</sup> Đerđa, D. op. cit. (bilj. 2), str. 203

a kroz presude razvija praksu koja ima implikacije ne samo Uniju i njezine institucije, tijela, ured i agencije, već i na države članice, njihove uprave i pojedince. Puno je još toga u pogledu Suda sporno, no kako je Unija jedinstvena tvorevina u kojoj se puno toga razvija na principu pokušaja i pogrešaka, učenju od drugih te preuzimanja „najboljih“ praksi koje možda i nisu univerzalno najbolje, tako vjerojatno i Sud treba prepustiti njegovoj razvojnoj „sudbini“.

Svakom svojom presudom Sud stvara neki iskorak u pogledu prava Unije, a neke od njih ostavile su vrlo značajan utjecaj te postavile temelje budućeg funkcioniranja pravnog sustava i Unije i njezinih članica. Ono što je od iznimne važnosti je da Sud Europske unije ostane dosljedan u svojim presudama i da inzistira na zakonitosti postupanja svih onih nad kojima vrši svoju kontrolu jer je to jedini put osiguranja pravne sigurnosti i vladavine prava za sve građane Unije.



## POPIS LITERATURE:

### KNJIGE I PRIRUČNICI:

**Borković, I.** *Upravno pravo*, Narodne Novine 2002.

**Đerđa, D.;** *Osnove upravnog prava Europske unije*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2012.

**Grupa autora;** *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, 2014.; dokument preuzet 20. lipnja 2024.: [https://iju.hr/Dokumenti/pub\\_6.pdf](https://iju.hr/Dokumenti/pub_6.pdf)

**Hartley, T.C.;** *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004.

**Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G.;** *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, 2012.

**Lilić, S.;** *Evropsko upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011.; knjiga preuzeta 19. lipnja 2024.:

[https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_10056/objava\\_66308/fajlovi/Stevan%20Lilic\\_Evropsko%20upravno%20pravo%202011.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_10056/objava_66308/fajlovi/Stevan%20Lilic_Evropsko%20upravno%20pravo%202011.pdf)

**Ljubanović, B., Petrašević, T., Poretti, P., Vuletić, I., Župan, M.;** *Procesno – pravni aspekti prava EU*, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, 2016.; priručnik preuzet 19. lipnja 2024.

<https://jeanmonnet-eupl.pravos.hr/media/Knjige/ProcesnopravniaspektipravaEU.pdf>

### PRAVNI DOKUMENTI:

**Poslovnik Općeg suda**, konsolidirana verzija; dokument preuzet s mrežnih stranica Suda Europske unije [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-hr-div-t-0000-2018-201810296-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-hr-div-t-0000-2018-201810296-05_00.pdf)

**Povelja o temeljnim pravima Europske unije**, SL C 202/389 od 07.06.2016.

**Statut Suda Europske unije**, dokument preuzet s mrežne stranice Suda:

[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf)

**Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier**, dokument preuzet s mrežne stranice:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=EN>

**The Treaty of Rome**, dokument preuzet s mrežne stranice:

[https://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)

**Treaty of Amsterdam** Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts, dokument preuzet s mrežne stranice:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>

**Treaty establishing the EEC — Convention on certain institutions common to the European Communities**; dokument preuzet s mrežne stranice:

[https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/a6f8b177-7f8e-4e08-b798-8b9b542edc83#903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/a6f8b177-7f8e-4e08-b798-8b9b542edc83#903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f_en&overlay)

**Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije**, pročišćene verzije, SL C 202/1 od 7.6.2016.

#### **MREŽNI IZVORI:**

mrežne stranice Europskog parlamenta, preuzeto 29. lipnja 2024.:

<https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/about/introduction>

mrežne stranice Europskog revizorskog suda, preuzeto 03. srpnja 2024.:

<https://www.eca.europa.eu/hr/what-we-do>

mrežne stranice The Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (eng. Virtual Centre for Knowledge on Europe -CVCE); dokument dostupan na mrežnim stranicama:

[https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/a6f8b177-7f8e-4e08-b798-8b9b542edc83#903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/a6f8b177-7f8e-4e08-b798-8b9b542edc83#903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f_en&overlay)

#### **SUDSKE PRESUDE:**

Presuda od 02. veljače 1963., Van Gend en Loos, C-26/62 EU:C:1963:1

Presuda od 09. ožujka 1978., Simmenthal, C-106/77 EU:C:1978:49