

Sudska kontrola rada institucija Europske Unije

Rušnov, Martina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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:199:178717>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-19**



Repository / Repozitorij:

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



**REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET**

Student:

Martina Rušnov

DIPLOMSKI RAD

SUDSKA KONTROLA RADA INSTITUCIJA EUROPSKE UNIJE

Kolegij:

Sudska kontrola uprave

Mentor:

Izv. prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, 2023.

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	3
1.1.	Načela europske javne uprave	3
1.2.	Institucije Europske Unije i njihove zadaće	5
1.3.	„Uprava Europske Unije“	8
2.	SUD EUROPSKE UNIJE.....	12
2.1.	Uspostava Suda	12
2.2.	Ustrojstvo Suda EU	14
2.3.	Sud	14
2.4.	Opći sud	17
2.5.	Specijalizirani sudovi	18
3.	POSTUPAK PRED SUDOM EU	19
4.	NADLEŽNOSTI SUDA EU.....	22
4.1.	Tužba zbog povrede obveze	22
4.2.	Nadzor zakonitosti rada i akata institucija Europske Unije	24
4.3.	Nadzor nad izvršnim i upravnim djelovanjem institucija	27
4.4.	Nadležnost za provođenje prethodnog postupka	33
4.5.	Ostale nadležnosti	35
5.	OSTALE INSTANCIJE KOJE PROVODE NADZOR NAD RADOM IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI	36
5.1.	Pučki pravobranitelj Europske Unije	36
5.2.	Nadzornik za zaštitu podataka	38
6.	POŠTIVANJE EUROPSKIH PRAVILA OD STRANE HRVATSKIH INSTITUCIJA.....	39
7.	ZAKLJUČAK	42

1. UVOD

Pracjenje rada svih institucija, tijela, ureda i agencija obavlja Sud Europske Unije čija je djelatnost i glavna tematika ovoga rada. No, da bi bilo jasnije kako on provodi tu kontrolu bitno je upoznati se s nekim osnovnim načelima i pravilima po kojima Europska Unija funkcionira. Zbog toga ću uvodno predstaviti interno funkcioniranje i najosnovnije zadaće svake institucije Europske Unije, vidjet ćemo na kojim načelima i po kojim pravilima se odvija rad unutar institucija. Moći će se uočiti i da Europska Unija ima svoju „upravu“ koja joj omogućuje normalno i pravodobno funkcioniranje. Svaka institucija ima neki oblik upravnog aparata koji je ustrojen unutar nje kako bi se one mogle usredotočiti na glavne zadaće radi kojih i postoje. Iako je Europska Unije kompleksna međunarodna organizacija koja funkcionira slično kao i države članice, njene djelatnosti se isprepliću između različitih tijela te je zbog toga iznimno potrebna sudska kontrola koju provodi Sud. On kao institucija postoji još od samih početaka Europske Unije, a ovlasti su mu se širile sa svakim proširenjem ugovora. Smatram da je on jedna od najvažnijih institucija zbog toga što osigurava pravilnu primjenu cjelokupnog prava Europske Unije. Iz svojih brojnih ovlasti on pokazuje kako je među najbitnijima da se pravo Unije primjenjuje ujednačeno i pravilno na cijelom području Europske Unije. Ima nekoliko osnovnih funkcija i nadležnosti s kojima ću se pozabaviti u daljnjem tekstu kako bih ukazala na tu njegovu važnost. Uz njega, na ovoj važnoj zadaći, djeluju i još neke institucije kao što je Europski pučki pravobranitelj i Nadzornik za zaštitu podataka. Svi oni rade prema jednoj zadaći, a to je da se pravo Europske Unije primjenjuje onako kako je napisano u Ugovorima te da ne postoji njegovo dvojako tumačenje i interpretiranje. Oni su na usluzi svim državama pa čak i pojedincima kako bi Unija mogla funkcionirati onako kako je inicijalno zamišljeno.

1.1. Načela europske javne uprave

Svaka javna uprava mora svoj rad obavljati na određenim načelima kako bi joj rad bio utemeljen na demokratskim, političkim i etičkim vrijednostima. Na temelju studija OCDE-EU(PHARE)-SIGMA te na temelju višebrojnih iskustava mnogih istraživača europske javne uprave može se zaključiti kako se Europska javna uprava dijeli na nekoliko kategorija načela. Prva grupa načela

odnosi se na javne službenike koji rade u institucijama Unije. U ovu kategoriju spadaju načelo profesionalnosti, lojalnosti, nepristranosti, materijalne ne-interesantnosti te diskrecije i suzdržanosti. Profesionalnost službenika podrazumijeva da su službene dužnosti određene zakonom kao i svi postupci napredovanja. Profesionalni službenici moraju biti nepristrani i nezavisni od bilo kakvog oblika prisile ili korupcije koja bi mogla narušiti njihov stručni integritet. Drugo, možda najnepoštivanije načelo je načelo lojalnosti koje može djelovati u dva smjera, prema nadređenima te podređenima. Djelujući prema nadređenima ovo načelo nalaže podnošenje izvještaja nadređenima te naklonost i solidarnost sa svim odlukama nadređenih službenika, što nije čest slučaj. Kada djeluje u drugom smjeru, nalaže da prilikom davanja naređenja podređenim službenicima, ona budu jasna i nedvosmislena, s točnim uputama o izvršenju. Nejasne odredbe često mogu voditi nezakonitostima u radu što nikad nije poželjno. Nepristranost se veže uz profesionalnost te označava da javni službenik ne smije prosuđivati u upravnim stvarima na temelju svojih svjetonazorskih stavova niti ikome pogodovati na temelju društvenih veza i suprotno. Također, službenik je dužan postupati u skladu sa zakonom bez uplitanja u politička pitanja te u slučaju da nadređeni službenik od njega traži izvršenje zadatka suprotno zakonu, dužan ga je odbiti. Službenik ne smije primati korupciju niti dopustiti da njegove privatne aktivnosti budu u sukobu s javnom službom, ovo se može sažeti u načelo materijalne ne-interesantnosti. Diskrecija i suzdržanost nalažu službeniku da on kako u vršenju svojih javnih aktivnosti tako i privatnih mora paziti da ne okalja javni interes i javnu službu. Ovime smo zaključili načela koja se tiču javnih službenika a sljedeća je kategorija načela onih koji se odnose na samu javnu službu. Javna služba mora biti nezavisna, stalna, odgovorna, dostupna, promptna, otvorena i transparentna te učinkovita i djelotvorna. Javna uprava mora biti nezavisna od političke vlasti, no ne u potpunosti. Službenici radeći u javnoj službi moraju provoditi odluke izvršne vlasti koje su legitimno donesene i ne kose se sa zakonima i ostalim pravnim pravilima. Stalnost javne službe jedno je od najznačajnijih karakteristika i načela primarno jer se ovdje radi o poslovima koji se kontinuirano moraju obavljati i pružati građanima. Ovo načelo usko je vezano uz ograničenja prava određenih službenika kao što ograničenje prava na štrajk ili pravo dužnosti rada. Načelo odgovornosti ima svoju pozitivnu i negativnu stranu. Djelujući u pozitivnom smjeru ono znači da službenici moraju odgovorno postupati u svom djelovanju te da moraju biti u mogućnosti obrazložiti svoje odluke dok u negativnom smjeru znači da je javna uprava odgovorna za zakonitost i etičnost svojih odluka kako unutar sustava

javne uprave ali i pred kaznenopravnim tijelima. Dostupnost javne službe sama za sebe govori, javne službe moraju biti dostupne svima pod jednakim uvjetima i mogućnostima. Zbog toga ih treba približiti građanima i organizirati na što nižem nivou. U suvremeno doba sve se više pažnje pridaje i e-upravi kao još jednom načinu približavanja usluga građanima. Načelo promptnosti zahtjeva da javni postupci budu brzi. To se postiže time što se propisuju određeni rokovi za pojedina rješenja. Otvorenost i transparentnost se gotovo uvijek vežu jedno za drugo no te dvije odrednice ne znače isto. Otvorenost podrazumijeva mogućnost da se rad javne uprave kontrolira izvana dok transparentnost u postupanju znači da sve radne javne uprave moraju biti prikazane kako bi bilo tko mogao doći do njih. Učinkovitost i djelotvornost uprave znače da javna uprava mora biti djelotvorna i ekonomična te sposobna da riješi sva pitanja od javnog interesa koja se pred nju stave. Na kraju, treća skupina načela su ona koji se odnose na kvalitetu propisa i postupaka, a to su jednostavnost i jasnoća. Ona služe uklanjanju arbitrarnosti javne uprave te omogućuju pravnu sigurnost. Iz priloženog se može zaključiti kako je europski upravni prostor zbroj odnosno konvergacija svih upravnih prostora država članica te dijeli načela koja su zajednička i svima njima. Bilo da se radi o tijelu državne uprave na najnižoj razini u državi članici ili pak najvišoj upravnoj instituciji Europske Unije postoje odrednice koje se moraju poštivati najprije kako ne bi došlo do nepravilnosti u radu te kako bi se te nepravilnosti na vrijeme uočile i sankcionirale.¹

1.2. Institucije Europske Unije i njihove zadaće

Europska Unija, iako ne striktno, moglo bi se zaključiti da je podijeljena na tri grane vlasti – izvršnu, zakonodavnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast te proračunske poslove vrše Europski Parlament i Vijeće zajedno. Europski Parlament sastoji se od zastupnika iz svake države članice koji su neposredno odabrani od strane birača dok broj predstavnika iz svake države varira ovisno o populaciji iste. Biraju se svakih 5 godina. On također vrši politički nadzor te bira predsjednika Komisije.

Izvršnu granu vlasti predstavlja Europska Komisija. Osobe koje sjede u Komisiji, u mandatu od 5 godina, moraju biti potpuno neovisne od utjecaja nacionalnih vlada te raditi jedino u interesu

¹ Štimac, N., *Europski Upravni prostor i europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 351.-368.

Europske Unije. To osigurava njihov integritet kao „čuvarice ugovora“ i pokretača procesa integracije. Djelatnosti koje obavlja mogle bi se svrstati u osam grupa poslova: osigurava da se Ugovor i ostale pravne odredbe pravilno primjenjuju, davanje preporuka i mišljenja, inicira zakonodavni postupak, obavlja provedbene poslove, odlučuje u određenim stvarima, vodi vanjsku politiku, izvršava proračun te daje godišnje izvješće o svim Unijinim aktivnostima.² Članak 5. Ugovora o Europskoj uniji propisuje: „Članovi Komisije biraju se među državljanima država članica na temelju sustava strogo ravnopravne rotacije među državama članicama koji odražava demografski i zemljopisni spektar svih država članica. Sustav se uspostavlja jednoglasnom odlukom Europskog vijeća u skladu s člankom 244. Ugovora o funkcioniranju Europske unije“³. Članove Komisije njen predsjednik raspoređuje po resorima te se sastaju u pravilo jednom tjedno, a njihov rad uređen je Poslovníkom o radu Komisije. Predsjednik Komisije je njen politički vođa te poglavar izvršne vlasti na čelu Europske Unije, no njegov se položaj ipak ne može usporediti s položajem predsjednika Vlada u državama članicama. Svaki član Komisije imenuje svoj kabinet koji se sastoji od šest do sedam službenika koji pomažu u radu resora kojeg predstavljaju, jedino se kabinet Predsjednika Komisije sastoji od dvanaest članova.⁴ Iz ovog kratkog prikaza vidi se kako je Komisija upravni aparat Europske Unije organiziran slično kao i javna uprava u državama članicama. Od nje sve kreće i odgovorna je za svoj posao te mora paziti na svoj ugled da ne bi došlo do pokretanja postupaka pred Sudom zbog njenog nezakonitog rada. Ona je „čuvarica ugovora“ te ne smije zastupati niti jedan nacionalni interes, štoviše, ovlaštena je za pokretanje postupaka pred Sudom protiv država članica čije zakonodavstvo nije u skladu s Ugovorima. Mnogi teoretičari smatraju da je Komisija na „čelu“ europskog upravnog sustava. No, ona izvršava dvije funkcije – i političku i upravnu. Vijeće Europske Unije tijelo je koje ima dvije funkcije, zakonodavnu i izvršnu. Iako je ono najvažnije tijelo zakonodavnog postupka koje je ovlašteno donositi odluke u sva tri stupa, može se djelomice smatrati i izvršnim tijelom. Kako navodi Schwartz i Vijeće obavlja određene poslove koji bi se mogli svrstati pod upravne zbog toga što se odnose na pojedinačne i konkretne poslove.⁵ Vijeće je sastavljeno od ministara iz država članica. Dok se raspravlja o općim

² Ugovor o Europskoj uniji, čl. 211., 226., 95. stavci 4. do 6., članak 133. stavak 3. te članke 134. i 300. (u daljnjem tekstu: UEU)

³ UEU, čl. 5. st. 2.

⁴ Đerđa, D., *Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 28, br. 2, 2007. god., str. 1185-1218, str. 1192.

⁵ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 49-50.

pitanjima Unije u njemu zastupaju ministri vanjskih poslova, no ako se raspravlja o resornim pitanjima sjedi ministar koji je zaslužan za taj resor iz svake pojedine države članice.⁶ Za razliku od Komisije, članovi Vijeća smiju i moraju zastupati interese svoje države zbog toga što je predstavljaju. Predsjedništvo Vijeća je rotirajućeg karaktera te se svakih 6 mjeseci izmjenjuje pojedini ministar na toj poziciji.⁷ Vijeće obično zasjeda jednom mjesečno ili rjeđe, a saziva ga predsjednik na vlastitu inicijativu, na prijedlog jednog od članova Vijeća ili Komisije. U njegovom radu također sudjeluje i predstavnik Komisije. Ovdje također vidimo povezanost ta dva tijela. Vijeće je tijelo s najširim djelokrugom kao što je donošenje općenormativnih akata u suradnji s Europskim Parlamentom, sklapanje međunarodnih sporazuma te donosi mnoge odluke iz nadležnosti drugog i trećeg stupa što podrazumijeva zajedničku vanjsku politiku i policijsku i pravosudnu suradnju. Ima ovlast da neke od svojih poslova delegira i Komisiji koja u tom slučaju dobiva ovlast odlučivanja u tim stvarima.

Europsko vijeće koje je sastavljeno od predsjednika država ili premjera iz država članica utvrđuje opće političke smjernice programa i rada Europske Unije te daje poticaj za razvoj. U njegovom radu sudjeluje i predsjednik Komisije, a zasjeda svakih 6 mjeseci.

Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Unije provodi Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, njega imenuje i opoziva Europsko vijeće.

Sudbenu vlast u Uniji provodi niz sudbenih tijela među kojima najvišu ulogu ima Sud Europske unije koji je sastavljen od Suda, Općeg suda te specijaliziranih sudova. Njegova je najvažnija funkcija osiguravanje pravilne primjene i tumačenja Ugovora. Svaka država članica šalje jednog suca na zasjedanje svakih 6 godina, a u radu im pomažu nezavisni odvjetnici. To moraju biti osobe čiji je moral i neovisnost neupitna.

Od institucija navedenih u Ugovoru o Europskoj Uniji treba također spomenuti i Revizorski sud te Europsku središnju banku. Revizorski sud je ustanovljen sa svrhom praćenja svih transakcija koje EU provodi, dok Europska središnja banka za zadaću ima osiguranje stabilnosti novca na europodručju te se brine za sigurnost europskog bankovnog sustava.

Iako sam ja radi lakšeg razumijevanja i snalaženja podijelila institucije Unije u trodiobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku - neki se autori s tom podjelom ne slažu. Primjerice Craig i de Búrca izjavili su „neki od poslova, koji se u državi obavljaju u okviru jedne vlasti, u Uniji

⁶ UEU, čl. 16. st. 2.

⁷ UEU, čl. 16. st 9.

podijeljeni između različitih institucija, na način koji čini nemogućim opisati bilo koju od njih kao isključivog zakonodavca ili primjerice egzekutora“. Oni smatraju da su poslovi koje Unija obavlja toliko kompleksni i različiti od poslova nacionalnih institucija da ih se ne smije i ne može svrstavati na ovu prostu trodiobu.⁸

1.3. „Uprava Europske Unije“

Europska Unija ponajprije je zamišljena kao „međunarodna organizacija“, te se u Osnivačkim ugovorima najviše pažnje daje upravo zakonodavnom postupku normiranja i političke integracije i vodstva, zbog čega se u počecima zanemarivala upravna djelatnost. S jedne strane je takva organizacija i logična jer je pravo Europske Unije ne provodi samo putem njenih institucija, već i putem država članica. Sukladno načelu supsidijarnosti, svi se poslovi trebaju provoditi na najnižoj razini, odnosno u državama članicama, osim ako se ne postiže bolji učinak provođenjem na razini Unije. Tako se u počecima djelovanja Europske unije nastojalo da upravo nacionalne uprave država članica budu one koje će posredno provoditi pravo Unije. Tek se 80. godina počinje uviđati značaj upravnih poslova i potreba da se i na razini EU organizira upravni aparat koji će obavljati tu vrstu poslova. Upravni poslovi su raznovrsni te su se podijelili između postojećih tijela kao i novoosnovanih komitologija i agencija zaduženih za specifične upravne poslove.⁹

Unatoč svojoj veličini Europska Unija zapošljava preko 30 000 službenika u svojim primarnim institucijama. Najviše njih je u Komisiji, koja je i glavno upravno tijelo, oko 20 000. Komisijine upravne službe vrlo su fleksibilne i podložne promjenama, no mogu se podijeliti na dva osnovna oblika: opća ravnateljstva i „druge službe“. Dok se prva grupa više bavi osmišljavanjem politika i njihovom analizom, druga je grupa više orijentirana na sve ostale poslove Komisije. Sve su službe organizirane hijerarhijski s ravnateljem na čelu koji je odgovoran resornom članu Komisije.¹⁰ U Komisiji djeluje i njeno Glavno ravnateljstvo i mnogi drugi stručni i savjetodavni odbori koji također čine njen upravni aparat i pomažu joj u svakodnevnom rješavanju poslova.

⁸ Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 1998., str. 49. Isto smatraju i Schwartz, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1992., str. 22-23. i Mathijsen, op. cit., str. 59.

⁹ Đerđa, D., op. cit. u bilj. 4, str. 1196-1197.

¹⁰ *Ibid.*, str. 1200.

Vijeće Europske Unije također ima organiziran svoj upravni aparat koji se sastoji od Glavnog tajništva kojeg predstavlja Glavni tajnik koji je ujedno i Visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i europsku politiku. Peterson i Schackleton smatraju da upravo Glavno tajništvo ima ulogu “mozga” Vijeća zbog mnogih funkcija koje obavlja kao što su organizacija i priprema sjednica, prevođenje, davanje pravne pomoći kao i mogućnost raspolaganja proračunskim sredstvima. Ovo tijelo koordinira odluke i stajališta Vijeća te može posredovati između različitih suprotstavljenih stajališta koje države članice mogu imati. Odbor stalnih predstavnika država članica drugo je upravno tijelo ustrojeno unutar Vijeća. Kako ministri ne mogu konstantno boraviti u Bruxellesu, osnovano je ovo tijelo u koje države članice šalju svoje veleposlanike kao „stalne predstavnike“ koji se sastaju jednom tjedno u Coreperu (odboru stalnih predstavnika) i razglabaju pitanja kada ministri to ne mogu. Osnovni je zadatak ovog upravnog tijela pripremiti sjednice i dnevni red Vijeća. Odbor je također u konstantnoj komunikaciji s Komisijom kako bi se postigla suglasnost prilikom donošenja odluka. Kako je Glavno tajništvo „mozak“, ovo bi upravno tijelo mogli usporediti sa „produženom rukom Vijeća“ jer je čak i ovlašteno donositi neke provedbene odluke. Odbor se sastoji od Corepera I i Corepera II. Njegovom radu pomažu brojni drugi odbori i rade skupine koji su sastavljeni od službenika država članica koji mogu raditi i iz matične države. Cilj je ovih odbora i skupina raspravom doći do usuglašenja koja će se pitanja u obliku izvješća poslati Odboru stalnih predstavnika.¹¹

Europski je Parlament s druge strane ovlašten na temelju Ugovora da samostalno uređuje svoje unutarnje ustrojstvo i određene službe kako bi se mogle riješiti određene nesuglasice koje se javljaju u njegovom radu. Zbog velikog broja predstavnika i njihovih suprotstavljenih stavova ovo je jedna od bitnijih stavki u njegovom radu. U skladu s time u Parlamentu se osnivaju razni uredi. Tako predsjedniku parlamenta pomaže Savjet predsjednika i Ured predsjednika. Prošireni savjet se 1993. preoblikovao u Savjet predsjednika koji sačinjavaju predsjednici političkih stranaka koji sačinjavaju Parlament. Njegov je zadatak da napravi nacrt dnevnog reda plenarnih sjednica, odlučuje o unutarinstitucionalnim pitanjima i pokretanju postupka pred Europskim sudom i slično. Predsjednici koje sjede u njemu nastoje postići suglasnost radi lakšeg rada samog Parlamenta. Za razliku od Savjeta predsjednika, u Uredu predsjednika sjedi njegov Predsjednik i 14 potpredsjednika. U njegovoj je nadležnosti nadzor rada sjednica, nominiranje upravnog osoblja i glavnoj tajnika, donošenje preliminarnih verzija proračuna Parlamenta i slično. On vodi

¹¹Derđa, D., *op. cit.* u bilj. 4 ,str. 1201-1202.

najveći dio upravnog i internog funkcioniranja Parlamenta. Još jedno upravno tijelo Parlamenta je i Glavno tajništvo koje je podijeljeno na Ured glavnog tajnika, pravnu službu i opća ravnateljstva. Ono također upravlja upravnim stvarima Parlamenta.¹²

Struktura Sudova Europske unije također ima svoj upravni aparat. Europski sud bira svog tajnika na razdoblje od 6 godina, koji je na čelu njegove upravne službe. On mu pruža organizacijsku i tehničku asistenciju te upravlja ostalim službama. Ima zadaću nadzirati cjelokupnu upravu Suda te biti nazočan na njegovim sjednicama kada se raspravlja o upravnim pitanjima, no još uvijek bez prava glasa. On ima ustrojen svoj ured, druge odjele i službe za prijevode. Upravna služba Prvostupanjskog suda slična je Europskom sudu no dogovoreno je da se izbjegne dupliciranje službi i njihovih poslova u europskom sudstvu. Na kraju, Europski revizijski sud nema Ugovorima ustavljeno upravno tijelo, no ustrojena su ravnateljstva koja mu pomažu u obavljanju zadataka upravne prirode.¹³

Iz kratkog prikaza vidi se da sve institucije unije imaju određeni oblik upravnog aparata koji im je potreban za nesmetano obavljanje poslova i njihovo uredno funkcioniranje. Iako neke od njih nisu ustanovljene direktno Ugovorima, prijeko su potrebne, pa su se tako kroz praksu oblikovale. Relativno nova grana upravnog djelovanja u Europskoj Uniji su Agencije. Ustanovljavaju se kako bi se rasteretio rad Komisije te kako bi se ona mogla usmjeriti na svoj najbitniji zadatak. Iz tog razloga, u Uniji se ustrojilo preko 20 izvršnih i neovisnih agencija koja kao samostalna upravna tijela koja obavljaju poslove Komisije i olakšavaju informiranje i koordinaciju na razini Europske Unije.

Prvo ćemo se upoznati s neovisnim agencijama. Trenutno ih je ustrojeno preko 20. Povijesno gledano, Đerđa razvrstava nastanak ovih agencija na tri generacije. Agencije koje spadaju u prvu generaciju su: Europski centar za razvoj stručnog osposobljavanja i Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta te su ustanovljene 1975. godine. Tek 90. godina prošlog stoljeća dolazi do širenja i osnivanja deset drugih agencija zbog geografskog širenja i novih pitanja s kojima se Unija susrela. U taj krug spadaju agencije druge generacije, dok se agencijama treće generacije smatraju one nastale zadnjih nekoliko godina. One nemaju svoj pravni temelj u Ugovorima već se osnivaju sekundarnim pravom te svaka agencija ima svoju svrhu i zadaću koja je utvrđena aktom o osnivanju, no najčešći zadatak je upravo osiguravanje

¹² Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 4, str. 1203.

¹³ *Ibid.*, str. 1203-1204.

informacija za potrebe svog područja. Uz tu glavnu ulogu, postoje agencije koje pružaju posebne usluge i donose određene mjere iz zadanog područja te miješane, koje pružaju posebne informacije, usluge i mišljenja. Kako im i sam naziv kaže, one su neovisne od svih drugih tijela i institucija Unije, a djeluju u skladu s odlukama svog Upravnog odbora koji je najčešće sastavljen od predstavnika iz država članica kako i predstavnika Komisije, uz njih u odborima se mogu naći i zastupnici iz Parlamenta ili određenih interesnih skupina. Uz Upravni odbor, agencije zastupa njen Ravnatelj koji je odgovoran za njen rad.¹⁴ Ove agencije znatno utječu na transparentnost i stručnost u radu Unije zbog toga što zapošljavaju stručnjake i nude mogućnost vanjskog nadzora njihova rada. One nisu usmjerene na politička pitanja i zbog toga prevladava stručno mišljenje bez obzira na ideološka stajališta zaposlenika.

S druge strane, izvršnih je agencija mnogo manje. Njihov je zadatak da provode određene odluke koje Komisija na njih prenosi. Njih osniva i određuje im djelokrug upravo Komisija u skladu sa svojim potrebama. Isto tako, kada prestane potreba za nekom agencijom, Komisija je vlastitom odlukom može ukinuti. Vidno je da Komisija ima „zadnju riječ“ kada su u pitanju ove agencije te se u tome najviše razlikuju od neovisnih agencija. Unutarnje ustrojstvo im je slično te se sastoji od upravnog odbora i ravnatelja, a rad im nadzire Komisija, za razliku od neovisnih kojima rad nadzire kako Komisija tako i Europski revizijski sud.¹⁵

Još jedan oblik Europske uprave jesu i odbori koji se nazivaju *commitology*. To su odbori Vijeća koje se sastaje relativno malo i zbog toga se javila situacija gdje Ono povjerava poslove svojim odborima kako bi nadgledali delegirane ovlasti. U skladu s Ugovorima, Vijeće može delegirati Komisiji da provodi njegove odluke te donosi određene provedbene odluke. No, Komisija ni te akte ne može donositi samoinicijativno već je potreban nadzor. Taj nadzor provode upravo ovi odbori u sastavu *commitology*. Oni se sastoje od predstavnika država članica, dok svakom odboru predsjedja jedan od članova Komisije. Kako zaključuje Đerđa: „nisu dio vlastite uprave Unije, već čine složenu europsku upravu sastavljenu od predstavnika Unije, država članica, ali i lokalne samouprave“¹⁶. Kako se sastoje od predstavnika država članica te predstavnika Unije, za njih se može reći da omogućavaju horizontalnu suradnju među članicama te pomažu izjednačavanju različitih upravnih kultura država članica. Postoji nekoliko grupa *commitology* koji nadziru rad komisije po fazama. Prva su grupa *Consultative Committee* odnosno

¹⁴ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 4, str. 1206-1207.

¹⁵ *Ibid.*, str. 1208.

¹⁶ *Ibid.*, str. 1209.

konzultativni odbori koji daju odluke koje nisu pravno obvezujuće. Po navedenom, moglo bi se reći da oni ne ograničavaju Komisiju da donese željenu odluku, no imaju velik utjecaj zbog toga što se njihovo mišljenje mora spomenuti u izvješću koje Komisija šalje dalje te svi mogu vidjeti stajalište ovih odbora oko Komisijina prijedloga. S obzirom na to da su odbori ustanovljeni kako bi nadzirali rad Komisije te su sastavljeni od stručnjaka, logično je da i sama Komisija mora uvidjeti značaj njihova mišljenja i uzeti ga u obzir kako bi njen rad bio u granicama Ugovora. Druga grupa odbora su Management Committee tj. upravljački odbori. Njihova je zadaća glasovati o strateškim odlukama. Njihovo je značenje veće od prijašnjih zbog toga što oni mogu, kvalificiranom većinom, odlučiti da se neka odluka Komisije neće primjenjivati odmah, već da će o njenoj primjeni odlučivati samo Vijeće. Zadnju grupu čine Regulatory Committee tzv. regulatorni odbori. Njihova je svrha to da mogu „blokirati“ odluke Komisije tako da se one vraćaju na odlučivanje Vijeću dok god ih ono ne prihvati. Drugim riječima, Komisija ne može donijeti odluku sve dok odbori za nju ne glasaju kvalificiranom većinom. Ako se odbori ne slože s odlukom, Komisija je mora poslati Vijeću uz obveznu natuknicu i Europskom Parlamentu. Vijeće se zatim mora očitovati u roku jednog do tri mjeseca. Trenutno postoji velik broj odbora, čak njih preko 350 te se često pogrešno tumači kako oni djeluju na štetu Komisije. No, ono što oni zapravo rade jest da omogućuju znanstveno stajalište za sva pitanja o kojima se odlučuje, osiguravaju da mišljenja država članica budu uvažena te osiguravaju da se uključe i interesne skupine.¹⁷

2. SUD EUROPSKE UNIJE

2.1. Uspostava Suda

Sud Europske Unije kao institucija predviđen je još 1952. godine kada je uspostavljen Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik tzv. Pariški ugovor. No, i svi ostali ugovori su ga predviđali. Pa se tako, Rimskim ugovorima (Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici i Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju) njegova nadležnost još više širi te postaje „nacionalni“ sud koji sudi u svim područjima koja su uređena tim trojim ugovorima.

¹⁷ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 4, str. 1211.

Može se zaključiti da je jedna od temeljnih institucija koja prati djelovanje Europske Unije od samog početka. Do Lisabonskog Ugovora ovaj je sud bio nadležan samo za postupanje u postupcima I. stupa tj. presuđivao je u sporovima u okviru Europske zajednice na koju su države članice prenijele svoje ovlasti i suverenitet. Nakon potpisa Lisabonskog ugovora, on dobiva svojstvo pravne osobe te punu nadležnost u svim područjima, što se dogodilo ukidanjem stupova.¹⁸ Jedinstvenim europskim aktom iz 1987. godine Europskom sudu pridružen je i Prvostupanjski sud koji se nakon Lisabonskog ugovora naziva Općim sudom, čije ćemo uređenje vidjeti kasnije.

Važnost Suda EU vidi se iz toga da on nije baziran samo na sudsku praksu kao što je donošenje presuda u slučaju spora. Donoseći presude, on popunjava pravne praznine u Europskom pravu, tumači Ugovore te osigurava i potiče svrsishodnu primjenu Europskog prava u državama članicama. Dvije su doktrine bitne za spomenuti kod djelovanja ove institucije. Doktrina izravnog učinka proizlazi iz predmeta *C-26/62 Van Gend en Loos (1963)* kojim je Sud ustanovio da pravo Europske Unije stvara subjektivna prava za pravne subjekte država članica te su svi nacionalni sudovi dužni štiti ih. Uz to, odredio je što je potrebno normi prava EU da bude izravno primjenjiva: mora biti jasna, bezuvjetna, te neovisna o donošenju bilo kakvih mjera od strane država članica. Ovo je ujedno i jedan od najbitnijih predmeta kojima je Sud počeo svoju praksu tumačenja Ugovora.¹⁹ Drugo načelo, načelo nadređenosti prava Europske unije, sud je protumačio u presudi *C-6/64 Flaminio Costa v. ENEL (1964)*. Sud govori kako se pravo Unije ne smije prenositi u nacionalno zakonodavstvo zbog svoje posebne prirode jer bi se u tom slučaju izgubio karakter zajednice. Pravo Europske unije ima prednost u primjeni pred nacionalnim pravnim pravilima.²⁰

Ovim predmetima, a i mnogim drugim, Sud je započeo svoje djelovanje tumača i čuvara Ugovora. Pomaže europskoj integraciji od svojih početaka definiranjem izravnog i neizravnog učinka primarnog i sekundarnog prava Unije, odgovornosti države za štetu zbog povrede prava unije, navođenjem temeljnih prava, tržišnih sloboda, građanstva Unije i slično. Važan je

¹⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.

¹⁹ Sud EU, *Van Gend en Loose* od 5. veljače 1963., dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-arret-c-0026-1962-201304449-05_00.pdf.

²⁰ *Ibid.*

stvaratelj prava Unije i bez njega se ne bi mogla ni zamisliti Europska Unija kakvu danas poznajemo. Zbog toga, bitno je kako je strukturiran i od kakvih je osoba sastavljen.

2.2. Ustrojstvo Suda EU

Ustrojstvo suda Europske Unije definirano je člankom 19. Ugovora o Europskoj Uniji koji glasi:

„1. Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora.“²¹

Sud Europske unije podijeljen je na tri grane: Sud, Opći sud te specijalizirani sudovi. Sva nadležnost im je uređena Ugovorom o funkcioniranju Europske Unije, Statutom Suda Europske Unije te Pravilima postupka Suda. Uz navedene propise, Sud i Opći sud zajedno donose Etički kodeks za članove i bivše članove Suda Europske unije kojim nastoje pojasniti određene obveze koje proizlaze iz gore navedenih propisa. Statut suda nalazi se u Protokolu o Statutu Suda koji je dodan Ugovoru o Europskoj Uniji, dok Pravila postupka Suda donosi sam Sud nakon što ih Vijeće ministara odobri kvalificiranom većinom.²²

2.3. Sud

Sud se sastoji od po jednog suca iz svake države članice. Trenutno, nakon izlaska Velike Britanije iz EU, dužnost obavlja 27 sudaca. Njih biraju Vlade država članica na nacionalnoj razini, na razdoblje od 6 godina, s mogućnošću reizbora, a to moraju biti osobe čija je nezavisnost neupitna te obavljaju najviše sudačke dužnosti u svojoj zemlji ili koji su priznati pravni stručnjaci. Prije nego što stupe na dužnost, predložene suce mora odobriti Odbor 255 koji imenuje Vijeće. Odbor se sastoji od 7 članova koji mogu biti bivši suci Suda ili Općeg suda, nacionalnih vrhovnih sudaca ili priznatih odvjetnika, a jednog predlaže i Europski parlament. Oni se biraju na mandat od 4 godine.²³ Njegovo mišljenje nije obvezno, no ima velik značaj te bi teško bilo postaviti na dužnost suca kojeg Odbor ne odobrava.

²¹ UEU, čl. 19.

²² Čapeta, T., *Sudovi Europske unije – unutarnja organizacija (I.)*, Pravo i porezi vol. 9, 2002. god., str. 74-79., str. 74.

²³ Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, čl. 255. (u daljnjem tekstu: UFEU)

Svake tri godine provodi se djelomična zamjena sudaca, a trenutni suci biraju među sobom predsjednika također na razdoblje od 3 godine. On može zasjedati u Velikom vijeću koje se sastoji od 15 sudaca ili Vijećima od tri ili 5 sudaca, samo u iznimnim slučajevima, zasjeda u punom sastavu.

Sucima u radu pomažu nezavisni odvjetnici koji moraju imati iste kvalitete kao i suci, status im je izjednačen. Njihova je uloga je da daju mišljenje o predmetima koji su pred Sudom, no Sud ih ne mora pozivati da o svakom predmetu oni izlažu mišljenja, npr. ako se ne javlja nikakvo novo pravno pitanje ili ako se radi o ubrzanim ili hitnim postupcima Sud će odlučiti bez mišljenja nezavisnog odvjetnika. Oni na temelju postojeće sudske prakse daju pravnu ocjenu nekog predmeta. Suci nisu vezani mišljenjem nezavisnih odvjetnika iako ih u većini slučajeva slijede. Od nezavisnih se odvjetnika očekuje da svoja mišljenja donesu na kraju rasprave te da ih potkrijepe dosadašnjom sudskom praksom. Oni bi trebali ustanoviti nove trendove ili izvući pravna načela koja su sadržana u dosadašnjoj praksi, ili ako predmet odstupa od dosadašnje prakse, argumentirano predložiti promjenu od dosadašnje prakse. Također, može dati i mišljenja o pitanjima koja nisu meritum predmeta, radi lakšeg argumentiranja i odlučivanja. Oni ne smiju zastupati ničije interese, jedan od nezavisnih odvjetnika je jednom spomenuo: „nezavisni odvjetnik brani pravo, a ne jednu stranu“ (Giuseppe Tesaurò).²⁴ Njihova su mišljenja vrlo bitna i u nekim drugim stvarima, osim rješavanja merituma predmeta. Pa se tako njih mora savjetovati prilikom odlučivanja o spajanju predmeta, kada se odlučuje o zastoju postupka, o promjeni redoslijeda iznošenja argumenata, o ponovnom otvaranju rasprave i slično.²⁵ Oni, međutim ne sudjeluju na vijećanjima suda koje je tajno, ali sudjeluju na sastancima na kojima se raspravlja o administrativnim pitanjima. Nezavisnih je odvjetnika od 2013. godine 11. Šest je stalnih nezavisnih odvjetnika koje imaju velike države članice, dok je ostalih 5 mjesta rotirajućeg karaktera²⁶

Suci i nezavisni odvjetnici imaju svoje kabinete u kojima sjede četiri pravna savjetnika koji su u pravilu mlađi pravnici i ne moraju biti istog državljanstva kao i sudac. Kabinet sucima i nezavisnim odvjetnicima pomaže pripremiti mišljenja i presude. Prof. dr. sc. Siniša Rodin navodi kako je kabinet odlična pravna struktura koja sucima znatno olakšava posao.

²⁴ Čapeta, T., *op. cit.* u bilj. 22, str. 76.

²⁵ Pravila postupka Suda Europske Unije.

²⁶ Ljubanović, B., Petrašević T., Poretti, P., Vuletić, I., Župan M., Procesno-pravni aspekti prava EU, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2016., str. 28

Sud ima i svog tajnika kojeg sam bira na razdoblje od 6 godina. Njegova je zadaća da vodi spise predmeta i upisnik u koji se upisuju postupovni akti. Zaprima podneske i druge akte koji su upućeni Sudu te vodi korespondenciju koja ima veze s postupkom koji se vodi pred Sudom. Podnesci se mogu poslati putem pošte ili elektroničke pošte.

Sud kod sebe ima ustrojeno još nekoliko službi koje su grupirane u tri skupine: one za administrativnu potporu koje djeluju u Glavnoj upravi za administrativna pitanja, jezične službe koje djeluju u Glavnoj upravi za višejezičnost, te na kraju, službe za informiranje koje djeluju u Glavnoj upravi za informiranje.

U Glavnoj upravi za administrativna pitanja ustrojene su tri uprave: Uprava za ljudske potencijale i upravljanje osobljem, Uprava za proračun i financijske poslove te Uprava za Zgrade i Sigurnost. S obzirom na to da Sud sam zapošljava osoblje, brine o svojim nekretninama te sam izvršava svoj proračun potrebni su mu službenici koji će obavljati te poslove.

Najbrojnija služba je upravo prevoditeljska zbog toga što se sve presude suda kao i sva mišljenja nezavisnih odvjetnika moraju prevesti na službene jezike Unije. Zanimljivo je da, iako su to prevodioci, službenici moraju biti pravnog obrazovanja. Uz prevođenje pisanih dokumenata, zaduženi su i iza prevođenje tijekom usmenog postupka pred sudom.²⁷ Kako Unija trenutno broji 27 država članica, ovaj posao postaje sve značajniji. Cilj je prevoditeljske službe omogućiti svim građanima Unije da imaju pristup sudu i njegovoj praksi bez obzira na to kojim se jezikom koristili. Zbog toga, u Sudu radi preko 600 pravnik koji se bave ovim poslom, a uz njih mogu se javiti i tzv. freelance prevoditelji koji ne rade direktno za Sud, već su s njim sklopili ugovor o visokoj povjerljivosti i bliskom poslovnom odnosu. Naravno, u poslu im pomaže pravna služba suda. Oni ne moraju biti smješteni u Sudu, već sami biraju svoje mjesto rada, s obzirom na to da se sva komunikacija odvija na daljinu. Oni sami odabiru koji će si opseg posla uzeti s obzirom na količinu koju mogu pružiti. Poziv za nadmetanje za vanjske prevoditelje uglavnom je uvijek dostupan i otvoren te sve kvalificirane osobe imaju jednako pravo prijaviti se na njega.²⁸

Druga po redu najbrojnija služba u sudu je odjel za istraživanje i dokumentaciju. Sastoji se od dva dijela od kojih prvi omogućuje sudovima raspolaganje izvorima poredbenog prava koji pokrivaju sve pravosudne sustave država članica, dok je drugi dio aktivnosti osmišljen tako da se kroz analitiku osigurava širenje informacija o sudskoj praksi Unije. Još jedan bitan zadatak ove

²⁷ Čapeta, T., *op. cit.* u bilj. 22, str. 77.

²⁸ Sud EU, mrežna stranica, više dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/hr/.

uprave je ispitivanje postoje li svi pravni zahtjevi za prethodno odlučivanje pred Sudom. Oni osiguravaju pristup sudskoj praksi suda u digitalnom obliku, te pišu sažetke sudskih presuda koji se pohranjuju u Zbirku sudske prakse. Osiguravaju informacije koje su važne za razvoj prava koja su od bitnog značaja za interes Unije te sumiraju sudsku praksu država članica koja je od važnosti za djelovanje Europskog suda te takve analize objavljuju u svojim bazama podataka.²⁹ Glavna uprava za višejezičnost sastoji se od nekoliko ustrojstvenih jedinica a to su: Uprava za usmeno prevođenje i Uprave A i B za pravno prevođenje.³⁰

Glavna uprava za informiranje ima nekoliko funkcija, a najbitnija je komuniciranje s javnošću. Ona daje informatičku i tehničku podršku, na transparentan način prikazuje sudske aktivnosti te sadrži službe za izradu i iskorištavanje dokumenata i knjižničnih fondova. U skladu s time, sastoji se od Uprave za informacijske tehnologije, Uprave za knjižnicu te Uprave za komunikaciju.³¹

U sudu djeluje još nekoliko službi kao što su: Odjel za terminološke projekte i koordinaciju, Uprava za protokol i posjete, Pravni savjetnik za upravne poslove, Službenik za zaštitu podataka i Interni revizor.

Nadležnost je podijeljena između njega i Općeg suda. Sud ima isključivu nadležnost samo u dva slučaja: prethodni postupak te u slučaju tužbi protiv država članica zbog povrede prava Unije. Za ostale je postupke pred Sudom, u prvom stupnju, nadležan Opći sud.³²

2.4. Opći sud

Opći sud osnovan je 1989. godine i imao je drugačiji naziv nego danas. On počinje djelovati kao Sud prvog stupnja sve do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora kojim je dobio naziv kojeg nosi i danas. Njegove su nadležnosti mnogobrojne, a jedna od bitnijih je da rješava sporove koji su pokrenuti tužbama fizičkih i pravnih osoba protiv akata institucija Unije, rješava tužbe za naknadu štete koju su počinile institucije Europske Unije, rješava sporove koji su nastali između institucija Unije i njenih službenika, uvijek pazeći na to može li se spor riješiti sporazumno. Uz to, nadležan je odlučivati i u predmetima koji su pokrenuti na temelju žalbe na presude

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Ljubanović, B., et. al., op. cit. u bilj. 26, str. 23.

specijaliziranih sudova. Na njegove se presude može žaliti jedino u pravnim pitanjima koja su utvrđena granicama sadržanima u Statutu suda, te ostala pitanja koja su predviđena Ugovorima, u roku od 2 mjeseca.³³ Sud može ukinuti odluku Općeg suda koja je osporavana te sam riješiti predmet ukoliko je on dovoljno raspravljen, ili predmet može opet vratiti Općem sudu koji će tada biti vezan odlukom Suda o žalbi.³⁴

S 1. rujnom 2019. godine stupila je odluka da se Opći sud sastoji od po dva predstavnika iz svake države članice. Neke odredbe koje vrijede za Sud vrijede i za Opći sud, pa se tako isto kao kod Suda radi djelomična promjena sudaca svakih tri godine, te oni između sebe biraju predsjednika i potpredsjednika na isti mandat koji vrijedi i za Sud. Svi suci moraju boraviti i raditi na službenom mjestu suda i zasjedaju stalno. Zasjedaju u istim vijećima koje sam već navela i odluke su valjane jedino ako u njihovom vijećanju bude neparan broj sudaca. Uz ove, još se na njega primjenjuju iste odredbe o izuzeću kao i za Sud.³⁵

Članove Općeg suda može se pozvati da obavljaju dužnosti nezavisnih odvjetnika i u tom slučaju moraju se ponašati u skladu s pravilima za ponašanje nezavisnih odvjetnika. U Poslovniku Općeg suda navodi se u kojim slučajevima se pozivaju nezavisni odvjetnici da sudjeluju i pomažu njemu u radu.

2.5. Specijalizirani sudovi

Specijalizirani sudovi osnivaju se uredbama. Vijeće i Europski parlament donose te uredbe u redovnom zakonodavnom postupku ili na prijedlog Komisije po savjetovanju s Europskim sudom ili obrnuto, na zahtjev Europskog Suda nakon savjetovanja s Komisijom. Uredbom kojom je osnovan, određuje se njegov ustroj i nadležnost. Članove specijaliziranih sudova imenuje Vijeće jednoglasnom odlukom, a to moraju biti osobe čija je neovisnost neupitna i koji posjeduju sva svojstva koja se traže za obavljanje sudačke dužnosti u Sudu Europske Unije. Svoje poslovanje specijalizirani sudovi uređuju poslovnicima koje donose u dogovoru sa Sudom, a naknadno je potrebno i odobrenje Vijeća.³⁶ Što se tiče svih ostalih postupaka i uređenja specijaliziranih sudova, primjenjuje se Statut Suda i odredbe Ugovora koje se odnose na Sud EU,

³³ Sud Europske Unije, *op. cit.* u bilj. 27.

³⁴ Ljubanović, B., *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 26, str. 23

³⁵ Statut Suda EU, čl. 47.

³⁶ UFEU, čl. 257.

osim ako uredbom o osnivanju specijaliziranog suda nije drugačije uređeno. Protiv odluka tih sudova dopuštena je žalba Općem sudu u pitanjima prava ili ako je tako uređeno uredbom o osnivanju.

Ugovor iz Maastrichta predviđa osnivanje specijaliziranih sudova za pojedina područja i pravne grane ukoliko se pokaže potreba za njima s ciljem povećanja stručnosti i povjerenja u pravosudni sustav EU. Svi teoretičari prava Unije ne slažu se s tom tezom zbog toga što smatraju da je pravo Unije toliko kompleksno i isprepletено te ga se ne bi smjelo promatrati samo iz jednog aspekta.³⁷ Prvi specijalizirani sud osnovan je 2004. godine pod nazivom Službenički sud. Osnovan je odlukom Vijeća 2004/752/EC, *Euroatom: Council Decision of 2 November 2004 establishing the European Union Civil Service Tribunal (OJ L 333 , 09/11/2004 str. 0007-0011)*. On je imao zadatak da u prvom stupnju odlučuje u sporovima između službenika institucija i Europske Unije. Ti sporovi su se vodili oko općenitih pitanja iz radnog odnosa službenika kao što su plaća, zapošljavanje, napredovanja, ali i oko pitanja socijalne sigurnosti kao što su zdravstveno, mirovinsko, invalidsko osiguranje, obiteljske naknade i slično. Sastojao se od 7 sudaca koje je imenovalo Vijeće na razdoblje od šest godina. Za odabir sudaca i njihovo zasjedanje vrijedila su ista pravila kao i za odabir sudaca Suda. Sud je djelovao desetak godina te je nakon toga, Vijeće ipak odlučilo povećati broj sudaca Općeg suda te prenijeti ovu dužnost u njegovu nadležnost. Tom odlukom ukinut je prvi i jedini specijalizirani sud Europske Unije 1. rujna 2016. godine. Zbog velikog opsega poslova, tijekom svojeg postojanja, sud je donio 1549 presuda što bi bilo u prosjeku 150 presuda godišnje. U njemu je radilo ukupno 14 sudaca iz 14 različitih država članica.³⁸

3. POSTUPAK PRED SUDOM EU

Postupci koji se provode pred Sudom uređeni su Osnivačkim ugovorima, Statutom Suda i Pravilima Postupka Suda. Postupak koji ovdje opisujem odnosit će se prvenstveno na Sud iako, u većini slučajeva se odnose i na Opći sud te specijalizirane sudove. Pred njim se vodi nekoliko vrsta postupaka a to mogu biti: rješavanje prethodnog pitanja, tužbe zbog povrede obveza, tužbe za poništenje, tužbe zbog propusta ili u povodu žalbe. Jedino se postupak pokrenut radi

³⁷ Ljubanović, B., *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 26, str. 24.

³⁸ Sud Europske Unije, *op. cit.* u bilj. 27.

prethodnog pitanja djelomice razlikuje od ostalih. Taj se postupak javlja zbog toga što su nacionalni sudovi upravo sudovi prve instance i primjenjuju pravo Europske Unije. Kako bi ga primjenjivali na pravilan način i bez nedoumica, ponekad je potrebno da se obrate Sudu Europske Unije. U tim slučajevima, države članice mogu, a u nekim slučajevima i moraju, tražiti tumačenje Ugovora i ostalog prava EU ili zahtijevati provjeru dali je neki akt institucije valjan. Nacionalni sud prekida svoj postupak i šalje zahtjev sudu. Tu odluku nacionalnog suda Tajnik će dostaviti svim strankama pred nacionalnim sudom i svim državama članicama, kao i Komisiji i ostalim institucijama, tijelima, uredima ili agencijama koje su sudjelovale u donošenju akta čija se valjanost osporava tj. čije se tumačenje traži, te oni imaju dva mjeseca da dostave odgovor u obliku podneska ili primjedbe.³⁹ Nakon što sud donese presudu ili rješenje, svi su se ostali nacionalni sudovi dužni pridržavati danog objašnjenja. Mnogo je pravnih načela proizišlo iz postupaka prethodnih pitanja i zbog toga ih smatramo bitnim dijelom aktivnosti Suda.⁴⁰ Ovlasti su Suda prilikom rješavanja prethodnih pitanja mnogo šire nego kod rješavanja kontradiktornih predmeta u kojem je on vezan samo za odlučivanje u opsegu tužbenog zahtjeva.⁴¹

Ostali postupci pokreću se tužbom. Nju zaprima tajnik Suda i dostavlja predsjedniku.

Predsjednik potom imenuje suca izvjestitelja koji će biti zadužen da dani predmet i objavljuje u Službenom listu EU obavijest koja sadržava neke bitne odrednice predmeta kao što su naziv i prebivalište stranaka, predmet, tužbeni zahtjev i slično. Nakon odabranog suca izvjestitelja prvi nezavisni odvjetnik će odlučiti kojem će nezavisnom odvjetniku dodijeliti predmet ili ga ostaviti sebi (čl. 15 i 16. Poslovnika). Potom se tužba šalje tuženiku koji ima mjesec dana da se o njoj očituje. Nakon proteka tih rokova Predsjednik Suda određuje dan kad će sudac izvjestitelj dati svoje prethodno izvješće. Izvješće sadrži prijedloge za utvrđivanje činjenica, ostalih radnji i utvrđivanja dokaza, predlaže u kakvom sastavu će Sud vijećati te dali se postupak može provesti bez održavanja glavne rasprave ili zaključka nezavisnog odvjetnika. Sud može, a i ne mora provoditi dokazni postupak. Postupak se pred sudom vodi u dva djela: pisani i usmeni. Usmeni postupak uključuje glavnu raspravu, čitanje suca izvjestitelja koje sam navela gore, moguće saslušanje odvjetnika i zastupnika, svjedoka i vještaka te zaključke nezavisnog odvjetnika. Glavna se rasprava provodi tako da se Sudu obraćaju zastupnici stranaka i umješaća, a ako se radi o prethodnom pitanju, pravo glasa imaju i države članice te institucije koje su se očitovale o

³⁹ Statut Suda EU, čl. 23. st. 1 i 2.

⁴⁰ Sud Europske Unije, *op. cit.* u bilj. 27.

⁴¹ Stanković, D., *O ustrojstvu i nadležnosti*; Informator vol. 5951, 2011. god., str.14-15.

predmetu, to najčešće bude Komisija. Nakon iznošenja svih mišljenja, zastupnici smiju davati svoje mišljenje o navodima drugih stranaka, a suci i nezavisni odvjetnici imaju pravo postavljati pitanja tijekom cijele glavne rasprave. Na kraju, nezavisni odvjetnik daje svoje usmeno mišljenje te se rasprava zatvara, a s time ujedno i završava usmeni dio postupka.⁴²

Nakon zaključenja glavne rasprave predmet u rad preuzima kabinet suca izvjestitelja koji će napraviti nacrt odluke i dostaviti ga svim sucima koji se nalaze u vijeću koje odlučuje o predmetu. Nakon toga slijedi vijećanje i glasovanje koje je tajno te se donosi konačna odluka o svim pravnim pitanjima predmeta. Po donošenju konačne odluke, kabinet suca izvjestitelja priprema konačni nacrt odluke i predaje ga Tajniku suda. Nakon kontrole sudskih lektora, konačna se odluka javno proglašava na ročištu te se dostavlja sudionicima postupka.⁴³

Žalba se protiv odluka Općeg suda može podnijeti Sudu u roku od 2 mjeseca. Podnijeti je mogu: stranke postupka, umještači, države članice i institucije Europske Unije. Sud može odlučiti hoće li ukinuti odluku Općeg suda, može sam donijeti konačnu odluku u predmetu ili vratiti predmet natrag Općem sudu na donošenje nove odluke.⁴⁴ Ako Sud Utvrdi da neka odluka Općeg suda može imati posljedice na jedinstvo prava EU, može se predmet ponovno poslati na odlučivanje Općem sudu koji će onda morati odlučivati u skladu s mišljenjem Europskog suda ili će Sud sam donijeti odluku.⁴⁵

Jezik na kojem će se voditi predmeti ovisi o tužitelju. Jedino ako je država članica tužena, tada će se jezik odrediti prema tuženiku. U prethodnim postupcima, jezik na kojem će se voditi postupak bit će jezik države koja je pokrenula prethodno pitanje. Vidimo da ovdje vrijedi načelo jednakosti jezika u Europskoj Uniji zbog toga što svaka stranka može podnijeti primjedbe na svom jeziku, čak i ako je on različit od jezika postupka. Suci i nezavisni odvjetnici isto tako mogu postavljati pitanja na nekom od službenih jezika suda neovisno o jeziku predmeta.⁴⁶ Vidno je kako jezik predmeta može biti bilo koji jezik države članice, no moramo razlikovati jezik predmeta od radnog jezika suda. Radni jezik suda je uglavnom francuski. Ove značajke su bitne kako bi svi sudionici mogli sudjelovati u raspravama na svojim materinim jezicima i tako što bolje razumjeti predmet i odluke suda. Zbog ovakvih stvari ustrojena je i velika prevodilačka služba o kojoj sam pisala ranije.

⁴² Stanković, D, *op. cit.* u bilj. 37.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Statut Suda EU, čl. 61.

⁴⁵ *Ibid.*, čl. 62b.

⁴⁶ Stanković, D., *op. cit.* u bilj. 37.

4. NADLEŽNOSTI SUDA EU

Nadležnost se suda kroz godine i donošenje novih Ugovora mijenjala pa tako, trenutno, ima veću nadležnost nego prije Lisabonskog ugovora zbog toga što ima pravo odlučivati o sporovima iz prvog i trećeg stupa. Jedino još uvijek nema nadležnost u području vanjske i sigurnosne politike, iako, može potvrđivati zakonitost nekih odluka koje donosi Vijeće a koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, u skladu s člankom 263. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije. Moglo bi se zaključiti kako se njegova nadležnost može podijeliti na tri grupe. Prvo, on brine da se pravo Europske Unije na pravilan način primjenjuje u državama članicama pa tako vodi postupak protiv njih zbog povrede obveze koja je utemeljena u europskom pravu. Drugo, pazi da se pravo Europske Unije pravilno provodi i u institucijama Unije i vodi postupke kontrole zakonitosti njihova rada. Na kraju, treća je ali ne i manje važna grupa nadležnosti suradnja između Suda i sudova država članica kroz pomaganje u tumačenju prava EU kroz postupke prethodnih pitanja.⁴⁷

Ukratko ću prikazati svaku grupu poslova, a najviše pažnje obratit ću na nadzor zakonitosti rada koji provodi nad upravnim i izvršnim institucijama Europske Unije.

4.1. Tužba zbog povrede obveze

Svaka država članica pristupanjem Europskoj Uniji preuzima obveze koje proizlaze iz tog članstva. S obzirom na to da su države članice preuzele na sebe odgovornost implementirati i provoditi pravo Europske Unije, one zbog tih propusta imaju i sankcije. Pod „pravom Europske unije“ ovdje podrazumijevamo: primarno pravo tj. Osnivačke ugovore, sekundarno pravo, međunarodne ugovore koje je EU sklopila s drugim državama, opća načela koja je utvrdio Sud te ostale odluke Suda. Države članice mogu kršiti svoje obveze aktivnošću ili pak pasivnošću.⁴⁸ Aktivnošću se krši kada se dogodi radnja od strane države članice koja je suprotna pravu EU, dok se pasivnost odnosi kada država članica propusti poduzeti neku radnju na koju je obvezana.

⁴⁷ Kasunić Peris, M., *Sud Europske Unije*, Radno pravo, vol. 2, 2013. god., str. 61-70, str. 64.

⁴⁸ Ljubanović, B., *et. al., op. cit.* u bilj. 26, str. 31

Postupak se sastoji od dva dijela: „upravnog“ i sudskog. Upravni dio pokreće Komisija na vlastitu inicijativu ili na temelju pritužbi koje je dobila od građana Unije ili drugih pravnih subjekata, te ima potpunu diskreciju o tome koje će postupke pokrenuti ili neke već pokrenute prekinuti. Država članica ima pravo i mogućnost da se očituje Komisiji o svom propustu u roku od dva mjeseca. Ova faza postupka se odvija preko online platforme EU PILOT. Na njoj države članice i Komisija komuniciraju i nastoje izgladiti stvari kako bi se što bezbolnije riješio problem. Ako se problem ne riješi Komisija izdaje pismo opomene na koje se država ima pravo očitovati te riješiti problem, ako i nakon toga i dalje ostane prekršeno pravo EU Komisija izdaje obrazloženo mišljenje u kojem državi daje krajnji rok za otklonu problema protekom kojeg predmet potencijalno ide pred Sud, te započinje druga, sudska faza, postupka.⁴⁹ Isto kao i Komisija, država članica također može pokrenuti taj postupak ako smatra da je neka druga država članica povrijedila obvezu iz Ugovora, ali prije toga mora taj predmet uputiti Komisiji. Nakon što se obje države očituju o predmetu Komisija mora dati svoje obrazloženo mišljenje u roku od tri mjeseca, ali ako ga i ne da predmet svejedno ide pred Sud.

Komisija sama odlučuje o pokretanju postupka pred Sudom, a ako se odluči pokrenuti ga, Sud će razmatrati isključivo navode koje je Komisija navela u svom obrazloženom mišljenju koje se naknadno ne može proširivati.

Sud zatim ispituje postoji li povreda od strane države članice, te donosi presudu koja je deklaratorne naravi. U njoj predlaže mjere koje država treba poduzeti kako bi se kršenje prava EU otklonilo, ne postoji rok već određuje da se povreda mora otkloniti što je prije moguće. Ako država članica i dalje ne poštuje sudsku presudu, Komisija može pokrenuti ponovljeni sudski postupak u kojem će se „preskočiti“ upravna faza postupka, te će ići direktno pred Sud. Nakon što je država i drugi put pred Sudom, Komisija predlaže visinu novčane kazne koja se može odrediti u paušalnom iznosu ili dnevnoj naknadi.⁵⁰ Prilikom određivanja naknade pazi se na nekoliko faktora: koliko dugo je trajalo razdoblje u kojem se pravo EU nije primjenjivalo, kolika je važnost tih pravila koja se nisu primjenjivala i kako oni utječu na opće i posebne interese, te treba osigurati da kazna ima zastrašujući učinak samu državu kako i na druge kako se kršenje ne bi ponavljalo. U obzir se mora uzeti i mogućnost države da plati određenu kaznu.

⁴⁹ Ljubanović, B., *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 26, str. 33.

⁵⁰ Kasunić Peris, M., *op. cit.* u bilj. 43, str. 65.

Izricanje novčanih kazni u isključivoj je nadležnosti Suda koji može poslušati savjete Komisije, no nije njima vezan.

Komisija podnosi godišnja izvješća o praćenju primjene prava na području Europske Unije te u njemu navodi koliko se i kako poštuju odredbe Europske Unije po područjima kao što su čista voda i zrak, kretanje radnika, carine, sigurnost i slično. U izvještaju se točno navode postupci koje je Komisija započela protiv država i ukratko se objašnjava radi čega. Primjerice, navodi da je u području zalaganja za čisti zrak i vodu pokrenula šest postupaka pred Sudom 2021. godine. Protiv Grčke i Portugala je pokrenula postupak radi loše kvalitete zraka zbog visoke količine dušikovog oksida, protiv Slovačke zbog visoke količine čestica PM10 u zraku, protiv Rumunjske zbog nezakonitog rada industrijskih pogona i slično.⁵¹ Zanimljivo je vidjeti sistematizirano sve presude koje su pokrenute protiv država članica kroz godinu dana i mogu zaključiti da ih je mnogo. Iz toga vidimo da je ova nadležnost Suda i Komisije dosta bitna. Još jednom se ukazuje kako su Sud i Komisija zajedno „čuvari“ da se politike i propisi Unije primjenjuju na pravilan način.

4.2. Nadzor zakonitosti rada i akata institucija Europske Unije

„Nadzor zakonitosti podrazumijeva ocjenu je li se određenom odlukom, odnosno postupanjem ovih tijela postigao cilj koji je propisan pravom“⁵²

Sud nadzire zakonitost svih zakonodavnih ali i nezakonodavnih akata, te ih u slučaju uočenih nepravilnosti može proglasiti nevažećima. U akte koje sud nadzire tako spadaju: uredbe, direktive, odluke, akti koje donosi Europski parlament i Vijeće u redovnom zakonodavnom postupku te akti koje donose Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća i obrnuto u posebnom zakonodavnom postupku.⁵³ Oni se mogu pobijati izravnim i neizravnim putem. Izravno pobijanje akta institucije propisano je člancima 263. i 264. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije. Sud ispituje zakonitost akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, te akata Europskog Parlamenta i Vijeća, ali samo ako imaju učinak prema trećima. Također, ispituje i zakonitost akata tijela, ureda i agencija s učinkom prema trećima. Iz ovoga vidimo da se pred Sudom mogu

⁵¹ REPORT FROM THE COMMISSION, Monitoring the application of European Union law, 2021 Annual Report

⁵² Borković, I., *op.cit.* u bilj. 5, str. 112.

⁵³ Đerđa, D., *Osnove upravnog prava Europske Unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2012., str. 178.

pobijati samo akti koji mijenjaju tuđa prava ili obveze ili utječu na pravni status osoba, ne i preporuke i mišljenja.⁵⁴

Postupak mogu pokrenuti tužitelji koje bismo mogli svrstati u tri grupe. U prvu grupu tužitelja mogli bismo svrstati povlaštene tužitelje s neograničenim *locus standi* i oni ne moraju dokazivati pravni interes prilikom pokretanja postupka. To su Komisija, Vijeće i Europski parlament, te države članice.⁵⁵ Oni bi trebali paziti da svi akti Unije budu poštovani i zakoniti i zbog toga mogu pokrenuti postupak u bilo kojem slučaju nezakonitosti, povrede Ugovora ili postupka te bilo kojeg pravnog pravila koji je relevantan za njegov rad. Drugu grupu sačinjavaju Revizorski sud, Europska središnja banka i Odbor regija. Oni su polupovlašteni tužitelji i imaju ograničeni *locus standi*. Imaju pravo pokrenuti postupak samo kako bi zaštitili svoja prava. Uz njih, iako nisu spomenuti u Ugovoru, i parlamenti država članica mogu pokrenuti postupak ako smatraju da je zakonodavnim aktom povrijeđeno načelo supsidijarnosti.⁵⁶ Na kraju, i svaka fizička i pravna osoba može pokrenuti postupak ali samo ako ispunjava neke od kriterija: ako se ta odluka odnosi na nju i ako ima izravni učinak na nju, ali i protiv regulatornog akta koji se odnosi na tu osobu, te ne podrazumijeva provedbene mjere.⁵⁷ Ovdje se vidi kako je pojedincu potrebna aktivna legitimacija kako bi on pokrenuo taj postupak što možemo interpretirati kao relativno veliko i nepotrebno ograničenje za pokretanje postupka. Rok u kojem tužitelji imaju pravo pokrenuti postupak je 2 mjeseca od objavljivanja spornog akta u Službenom listu Europske Unije, odnosno dva mjeseca od kad je tužitelj saznao za akt ukoliko je njegovo objavljivanje izostalo. Razlozi zbog na koje se tužitelji imaju pravo pokrenuti tužbu su taksativno navedeni. To su nenadležnost koja se dijeli na dva dijela a to su povreda načela supsidijarnosti te nenadležnost pojedine institucije za donošenje predmetnog akta, zatim bitna povreda postupka prilikom donošenja akta, povreda pravnog propisa ili pak zloupotreba ovlasti.⁵⁸

Ako Sud smatra da je tužba osnovana on će poništiti taj akt, ali u slučajevima kada smatra da je to potrebno može odrediti koji će dijelovi poništenog akta ipak ostati na snazi. Nakon sudske odluke, institucije više ne smiju primjenjivati poništeni akt, te po potrebi donose novi. S druge strane, postoji i neizravan način na koji se mogu pobijati akti institucija. Jedan on načina primjenjivanja ovog postupka propisuje članak 277. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije.

⁵⁴ Kasunić Peris, M., *op. cit.* u bilj. 43, str. 65 – 66.

⁵⁵ UFEU čl. 263, st. 2.

⁵⁶ UFEU, čl. 263, st. 3.

⁵⁷ *Ibid*, čl. 263, st. 4.

⁵⁸ Ljubanović, B., *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 26, str. 41 – 42

On propisuje da svaka osoba koja se pojavila kao stranka u postupku gdje je primjenjivan nezakonit akt, može i nakon proteka roka od dva mjeseca, pokrenuti postupak na temelju istih pravnih osnova koje su sadržane u članku 263. Ovakav prigovor stranka ne može uložiti pred nacionalnim sudovima, već samo Sudom EU. On omogućava da svi državljani država članica imaju pravnu zaštitu od primjene nezakonitih akata.⁵⁹ Drugi način na koji se akti mogu neizravno pobijati također polazi od inicijative pojedinca. Ako pojedinac nema pravne temelje za podnošenje tužbe za nezakonitost akta izravno Sudu, može pred nacionalnim sudom zahtijevati da on pokrene postupak prethodnog pitanja pred Sudom EU. U tom slučaju vrijede sva pravila postupka prethodnog pitanja. Presuda Suda nakon ovakvog postupka je deklaratorne naravi te takva odluka proizvodi učinke prema svima.⁶⁰

Uz ove postupke, pred Sudom se može pokrenuti postupak i zbog nedonošenja akta koji su temeljem Ugovora institucije bile dužne donijeti. Ovakve postupke nazivamo tužbe zbog propusta te ih mogu pokrenuti institucije Unije i države članice u pogledu svih akata, pa tako i neobvezujućih (preporuke i mišljenja), ali i svaka fizička ili pravna osoba kojoj institucija nije donijela akt koji je trebala, samo što oni nemaju to pravo u pogledu neobvezujućih akata. Postupci se mogu pokrenuti protiv Komisije, Vijeća, Europskog vijeća, Europskog parlamenta ili Europske središnje banke. Postupak se pokreće tek dva mjeseca nakon što je dotična institucija bila pozvana da djeluje, a ona je to propustila napraviti.⁶¹ Vidimo da se i ovaj postupak sastoji od prethodnog te ukoliko se spor ne riješi, i sudske dijela postupka. Time se nastoji problem riješiti neformalnim putem, te ne opteretiti Sud previše.

U slučaju štete nastale djelovanjem institucija ili službenika Unije, može se podnijeti tužba za naknadu štete Općem sudu, u skladu s člankom 340. UFEU. Nju mogu podnijeti države članice i pojedinci, odnosno pravne i fizičke osobe.⁶² Tužba radi naknade štete prije je bila vezana uz tužbu za poništenje i tužbu zbog propusta, no danas ona predstavlja prošireno pravno sredstvo kojim se štiti položaj pojedinca koji može samostalno podići ovu tužbu čak ako i nije imao mogućnost podići jednu od drugih tužbi. Tuženik je u ovom sporu Europska Unija tj. njena institucija koju zastupa Komisija. Tužitelj ima pravo podići tužbu u roku od 5 godina od nastanka štetnog događaja što je vrlo dugačak vremenski period i time se opet pokazuje najviša

⁵⁹ Kasunić Peris, M., *op. cit.* u bilj. 43, str. 67.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 67.

⁶¹ UFEU, čl. 265.

⁶² UFEU, čl. 268. i 340.

razina zaštite pojedinaca. Da bi tužba bila valjana moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti: mora se dogoditi nezakonito ponašanje institucije, mora nastati šteta za pojedinca te na kraju te dvije stvari moraju biti uzročno povezane.⁶³

Cilj koji se nastoji postići ovim postupkom je upravo kontrola zakonitosti ponajprije sekundarnog zakonodavstva Unije. Kad tužbu podižu institucije one se time može bitno „bore“ za svoj položaj i jakost ukoliko smatraju da su trebale imati veće ovlasti prilikom donošenja akta, dok kad postupak pokreću države članice to je najčešće zbog toga što smatraju da su one bile ovlaštene za donošenje akta na temelju načela supsidijarnosti.⁶⁴ Vidimo da se u ovom „odnosu snaga“ svatko bori za svoje ovlasti, svatko precizno pazi na to kako ne bi bio zaknut za određenu ovlast i mogućnost sudjelovanja u postupku, što bih navela kao jednu veliku prednost EU kao zajednice država gdje svatko svakoga nadzire i vrlo teško dolazi do nezakonitosti, te ako do nje i dođe ona se efikasno rješava na temelju ovih pravnih mehanizama nadzora.

Ovi se postupci odnose na ustavnosudsku djelatnost u kojoj Sud ispituje materijalnu i formalnu usklađenost ovih akata s pozitivnim pravom Unije, za razliku od upravnosudske djelatnosti o kojoj će biti riječ u idućem dijelu.

4.3. Nadzor nad izvršnim i upravnim djelovanjem institucija

Nadzor je upravnih tijela u Europskoj Uniji osiguran u upravnom postupku i to žalbom i prigovorom, ali je potreban i dodatni zbog čega se ustrojavaju tri posebna oblika: putem Suda Europske Unije, putem pučkog pravobranitelja Europske Unije i nadzornika za zaštitu podataka Europske Unije. Upravo su upravna tijela ona koja neposredno provode akte koje donose ostale institucije i zbog toga je od iznimne važnosti da sam upravni postupak bude pravilno uređen što podrazumijeva ex ante kontrolu, ali i da postoji naknadni, ex post, nadzor s mogućnošću pokretanja upravnog spora pred Sudom ili nesudske kontrole putem pučkog pravobranitelja.⁶⁵ Upravni spor predstavlja sredstvo naknadne kontrole rada upravnih i izvršnih institucija koje je utemeljeno člankom 263. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije. Iako je sudski nadzor zamišljen kao naknadno sredstvo kontrole, ne možemo reći da on ne predstavlja i određeni strah prema donosiocima akata da njihove radnje ne budu naknadno sankcionirane pa

⁶³ Ljubanović, B., et. al., op. cit. u bilj. 26

⁶⁴ *Ibid.*, str. 54.-58.

⁶⁵ Đerđa, D. op. cit. u bilj. 47., str. 175

su zbog toga tijekom cijelog postupka dužne poštivati načelo zakonitosti kako do upravnog spora ne bi ni došlo.

Sudska zaštita prava građana Unije postoji u Europskoj zajednici od samog njenog početka tj. od osnivanja Europske zajednice za ugljen i čelik. Osmišljen je kao alat kojim se održava ravnoteža između država članica i Europske Unije, te kao sredstvo kojim će se štititi prava i pravni interesi pojedinaca, građana Europske Unije. Sud je brzo uvidio potrebu za upravnim sporom koji je službeno uveden u pravo Zajednice već 1958. godine.⁶⁶ On se može pokrenuti protiv akata koji nisu zakonodavne naravi. To mogu biti akti koje donose Vijeće, Komisija, Europski Parlament, Europsko vijeće, Europska središnja banka, ali i druga tijela, uredi i agencije. Predmet takvog nadzora su akti koji imaju pravni učinak prema trećima, a od njega su izuzeti preporuke i mišljenja. Znači, da bi akt mogao biti predmet nadzora zakonitosti u ovom sporu on mora biti izravno obvezujući, a najučestalije se nadzor provodi nad odlukama koje kao pojedinačne akte donose institucije, uredi, agencije i ostala tijela Unije. Upravo su odluke koje obvezuju subjekte kojima su upućene akti koji bi se mogli najviše povezati s upravnim aktima koji se donose u državama članicama. To su pravni akti kojima se uređuje neki konkretni upravnopravni odnos, odnosno tijela Unije na konkretne predmete primjenjuju primarno ili sekundarno pravo Unije. Sud je u svojoj praksi ustanovio da se pravnim aktom koji je predmet upravnog spora može smatrati onaj koji mijenja pravni položaj neke osobe ili koji proizvodi nova prava i obveze za nju, te ako se nakon donošenja takvog akta dogodi promjena okolnosti kojom se mijenja pravni učinak odluke. Također, Sud smatra da se zakonitost može osporavati i protiv napatka. Neke je interne akte ipak odlučio izostaviti iz ovog oblika nadzora što je ustanovljeno u odluci *Case 160/88R, Group of the European Right v European Parliament*.⁶⁷ To znači da akti koje donesu institucije Unije kojim uređuju svoje unutarnje ustrojstvo ne mogu biti predmet upravnosudskog nadzora tj. protiv njih se ne može pokrenuti upravni spor, što je i logično za zaključiti zbog toga što ne stvaraju nikakva prava za treće osobe i ne odnose se na njih. Nastavljajući svoju praksu tumačenja Ugovora, Sud je ustanovio da se i protiv usmenih odluka može pokretati upravni spor. Time je u potpunosti zaštitio prava pojedinaca zbog toga što odluka da bi bila valjana i da bi se mogla osporavati čak i ne mora biti dana u pismenom obliku. Isto tako, otvorio je mogućnost pokretanja upravnog spora i protiv uredbe, iako je ona opći akt, ali samo ako ona izravno

⁶⁶ *Ibid.*, str. 177.

⁶⁷ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 47, str. 179.-181.

proizvodi prava i obveze za pojedinca. Ovime završavam obradu svih akata protiv kojih se može pokrenuti upravni spor. Vidi se da je Ugovorima i sudskom praksom proširena mogućnost pokretanja upravnih sporova protiv raznovrsnih pisanih, ali u usmenih akata čime je zaštićen položaj pojedinca do najviše moguće mjere. Sad ćemo navesti pretpostavke koje se moraju ispuniti kako bi pojedinac uopće mogao razmišljati o pokretanju spora pred Sudom. Pretpostavke su propisane člankom 263. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije, a to su: nenadležnost za donošenje akta, povreda bitnih pravila postupka, povreda Ugovora i svih drugih pravnih pravila koja su bitna za njegovu primjenu, zlouporaba ovlasti te na kraju i zbog šutnje uprave odnosno nedonošenja akta koji je tijelo ili institucija Unije bilo nadležno donijeti.⁶⁸

Nenadležnost je oblik nezakonitosti koji se javlja kada tijelo kojem nije dodijeljena ta ovlast donese određeni akt. Svako tijelo Unije ima posebne ovlasti koje su mu dodijeljene ugovorima i u slučaju da ono krene rješavati neki predmet koji joj nije propisan, Sud ga treba staviti izvan snage. Da ne bi došlo do ovakvih zabuna, svaki akt koji donese institucija ili tijelo Unije mora sadržavati odredbu na temelju koje je ono ovlašteno za njegovo donošenje.⁶⁹

Da bi povrede postupka mogle dovesti do upravnog spora moraju biti „bitne“. Da bi povreda bila klasificirana kao bitna potrebno je prekršiti neku odredbu koja ima za posljedicu utjecaj na konačan sadržaj pojedinačnog akta.⁷⁰ Zbog toga je potrebno poštivati sva pravila i načela na kojima se temelji europska uprava, a koji su navedeni na početku ovoga rada. Ako određeni predmet zahtjeva da određena strana bude saslušana ili da se traži mišljenje određenog tijela ili institucije, a u postupku se to ne provede, to će se smatrati bitnom povredom postupka, zbog toga što bi te izjave i mišljenja mogle utjecati na konačan sadržaj akta i na to kako će dotično tijelo odlučiti u konkretnom predmetu. Isto tako, potrebno je da akt sadrži sve propisane dijelove. Zbog toga, akt kojem nedostaje neki dio kao npr. obrazloženje neće biti valjan zbog toga što stranka, a ni Sud nemaju uvid u to kako se odlučivalo.⁷¹ Vrlo je bitno pravilno odrediti koja greška se smatra bitnom i radi kojih će se grešaka akti stavljati izvan snage zbog toga što bi ukidanje akata radi nekih beznačajnih grešaka moglo doći do usporavanja rada same uprave i nepovjerenja u nju. Svatko tko želi pokrenuti postupak pred Sudom, bi po mom mišljenju trebao znati prepoznati pogrešku koja se smatra bitnom i ne pokretati postupke radi „gluposti“ i time

⁶⁸ UFEU, čl. 263. st. 2.

⁶⁹ Đerđa, D., *Upravni spor u Europskoj zajednici*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) vol. 27, br. 2, 2006 god., str. 913-938, str. 924

⁷⁰ *Ibid*, str. 924.

⁷¹ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 47, str. 184.

usporavati rad same uprave i Suda. Ovdje se najčešće radi o postupovnim pravilima kojih se institucije ne pridržavaju.

S druge strane, kad tijelo ili institucija ne poštuju neke odredbe Ugovora, ne poštuju materijalna pravila. Do ovakve povrede će doći ako se nadležna institucija ne pridržava pravila i načela postupaka koji su sadržani u svom pozitivnom pravu Unije, ako tijelo primjeni pogrešan propis na dano činjenično stanje ili pak ako pogrešnim tumačenjem pravnog propisa dođe i do njegove pogrešne primjene.⁷²

Može se dogoditi da neko tijelo, ured, agencija ili pak institucija Unije koristi svoje ovlasti kako bi postigla određeni cilj koji nije legitiman. To se zove zlouporaba ovlasti i nju je najteže dokazati. Uz objektivne elemente koji postoje kod zlouporabe mora se dokazati i zla namjera tog tijela da zlouporabi svoje ovlasti odnosno subjektivni element, što nije uvijek lako. Neka tijela mogu radi pukog neznanja doći do zlouporabe što se onda ne tretira kao kad se namjerno želi iskoristiti ovlast u svoj interes.⁷³ Ovdje Sud ima najviše posla jer mora dobro ispitati činjenice koje su dovele do zlouporabe i zašto. Ako se utvrdi da je tijelo uistinu htjelo u zloj namjeri primijeniti propis tada se akt stavlja izvan snage.

Na kraju, zadnji razlog iz kojeg se može pozvati na ukidanje akta je šutnja uprave kojeg sam objasnila u poglavlju gore, a koji je opisan u članku 265. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije.

Upravni spor u Europskom pravu sličan je kao i upravni sporovi koji se vode pred nacionalnim upravnim sudovima u državama članicama. Pred Sudom su obje stranke jednake i mora se paziti da se ne ugrozi pravni položaj niti jedne od njih.

Tužitelj je osoba koja pokreće upravni spor pred Sudom tako što ulaže tužbu i njome želi da Sud stavi osporavati akt izvan snage, u cijelosti ili djelomično. Tužitelji u upravnom sporu mogu biti fizičke ili pravne osobe, ali ograničeni su samo na pojedinačne akte koji su njima izravno upućeni ili oni koji se neposredno i pojedinačno odnose na tužitelja. Oni se nazivaju i nepriviligirani tužitelji zbog toga što za razliku od ostalih koji su navedeni u odlomku iznad, moraju dokazati svoj pravni interes kako bi se o njihovom tužbenom zahtjevu uopće moglo odlučivati. Iz toga vidimo da je Europska Unija preuzela francusko načelo *pas d'intéret pas d'action* prema kojem je tužba dopuštena samo ako postoji tužiteljev interes za stavljanje izvan

⁷² Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 60, str. 925.

⁷³ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 47, str. 184-185.

snage. Najčešće je potrebno da tužitelj sudjeluje u upravnom postupku u kojem je donesen osporavani akt tj. mora biti njen adresat, ali to nije nužno u svim slučajevima. Ponekad se može pokrenuti i protiv akta čiji nije adresat, ali tada on mora dokazati da je odluka koju pobija od neposrednog i pojedinačnog učinka za tužitelja. Vidi se da u Europskoj Uniji vrijedi isto pravilo kao i pred nacionalnim sudovima o postojanju pravnog interesa. To nije problem utvrditi ako se radi o odluci kao pojedinačnom aktu usmjerenome prema pojedincu, ali postavlja se pitanje kako dokazati izravan učinak uredbe protiv koje se isto tako u određenim slučajevima može pokrenuti upravni spor. Ako neka osoba želi podići tužbu protiv uredbe ona mora dokazati da ta uredba ne zahtijeva donošenje provedbene odluke kako bi imala izravan učinak na nju. Primjerice ako Unija donese uredbu koja daje državi članici i njenim tijelima diskreciju o tome kako će provoditi određeni akt i donijeti odluku tada se ne radi o izravnom učinku, ali postoje uredbе kojima Unija nalaže državama članicama provođenje nekih radnji za točno određene pojedince te u tom slučaju možemo govoriti o njenom izravnom učinku.⁷⁴

Tuženik je, s druge strane, uvijek neko tijelo koje je donijelo odluku ili uredbu koja se osporava pred sudom.

Spor se uvijek pokreće tužbom ovlaštene osobe, Sud nikad ne može samoinicijativno pokrenuti upravni spor, kao što vrijedi i u državama članicama. Postoji rok koji potencijalni tužitelji moraju poštovati ako žele pokrenuti spor, jer u suprotnom gube sve pravo njegova pokretanja. On je dva mjeseca od objavljivanja odluke ili uredbe koja je predmet spora. To je objektivni rok.

Subjektivni je dva mjeseca od dana kad je tužitelj saznao za tu odluku ili uredbu, ako ona nije objavljena. Ako pak, tužitelj uloži tužbu prije proteka ovog roka, Sud će je odbaciti. U istom tom roku podnosi se i tužba radi šutnje uprave.

Da bi bila valjana, tužba mora sadržavati određene stavke. To su: ime i prezime tužitelja te njegovo prebivalište, njegove identifikacijske podatke, ime odnosno naziv tuženika, predmet spora, koji je tužbeni zahtjev te osnove na kojima se on temelji. Uz nju se treba priložiti i akt koji se osporava te sve moguće dokaze koji stoje u prilog osporavanju. Tužitelj je podnosi Tajniku Suda koji je potom objavljuje u Službenom listu.⁷⁵ Najprije se ispituje da li je tužba stigla u roku koji je propisan te postoje li sve pretpostavke za vođenje upravnog spora. Ako su ispunjene sve pretpostavke Sud će razmatrati tužbu, ako nisu on ju odbacuje. Kako sam već govorila, spor se

⁷⁴ Đerđa, D., op. cit. u bilj. 47, str. 193.-194.

⁷⁵ Statut Suda Europske Unije, čl. 21.

može voditi na bilo kojem službenom jeziku suda, a određuje se prema državljanstvu podnositelja. Pravila koja vrijede za vođenje ovog spora sadržana su u Statutu Suda Europske Unije i njegovom Poslovniku. Postupak započinje dostavljanjem tužbe tuženiku koji ima mogućnost odgovora na tužbu u roku od mjesec dana. Nakon toga, sud pribavlja sve potrebne dokaze za vođenje spora a to uključuje mišljenja drugih tijela, svjedoka, vještaka i slično te zakazuje usmenu raspravu. Nju otvara i vodi predsjednik vijeća koje vodi postupak te započinje izlaganjem suca izvjestitelja o predmetu. Nakon otvaranja i početnog izlaganja mogu se ispitati sve stranke (putem njihovih zastupnika), svjedoke i vještake. Ovime usmena rasprava predstavlja sredstvo kojim će se postupak znatno skratiti jer se većina radnji može upravo na njoj obaviti te omogućuje da se postupak vodi ekonomično i učinkovito.⁷⁶

Po završetku usmene rasprave sudsko vijeće počinje s razmatranjem tužbe te je ono vezano samo tužbenim zahtjevom.⁷⁷ Iz toga se vidi da Sud ne ulazi u druga pitanja koja su možda od značaja za postupak osim onih koje je tužitelj naveo u tužbi. Pri rješavanju predmeta vrijedi ista shema kako sam ju već opisala gore. Vijećanje je tajno i na njemu ne smije sudjelovati nitko osim sudaca koji sačinjavaju vijeće, čak ni nezavisni odvjetnici. Svaki sudac daje svoj glas kojeg mora obrazložiti te se nakon vijećanja odlučuje većinom glasova sudaca u vijeću. Odluka se donosi na francuskom jeziku a zatim se prevodi na jezik postupka i sve ostale jezike Unije.

Sud Europske Unije nije sud pune jurisdikcije i on ne može odlučivati u predmetu, kao što je to slučaj kod nacionalnih upravnih sudova koji rješavaju upravne sporove. On svojom odlukom jedino može staviti nezakoniti akt izvan snage tj. poništiti ga. Time akt prestaje proizvoditi pravne učinke ali se poništavaju i one koje je on proizveo od stupanja na snagu do poništavanja, kao da nikada nije niti postojao te djeluju prema svima. Kako je Hartley izjavio da se svaki akt koji donese upravno tijelo treba smatrati zakonitim sve dok se ne poništi.⁷⁸ Tako se svaka odluka koju donese neko tijelo mora smatrati zakonitom te se moraju primjenjivati sve dok Sud ne odluči suprotno. Mnogi autori smatraju kako Sud europske Unije nema dovoljno stručno znanje da zamijeni određenu upravnu odluku sudskom, zbog toga se on ograničava samo na stavljanje akata izvan snage. To je Sud utvrdio u predmetu *Upjohn v. The Licensing Authority*. U toj presudi Sud konstatira kako su tijela koja donose upravne akte zbog svoje stručnosti vrlo kompleksna te su kompatibilna za rješavanje takvih predmeta, dok Sud ne raspolaže tom

⁷⁶ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 47, str. 196-198.

⁷⁷ *Ibid*, str. 198.

⁷⁸ *Ibid*, str. 200.

stručnošću i smatra da je njegova zadaća i mogućnost provjeriti točnost svih činjenica i stajališta do kojih su upravna tijela došla. Navodi kako on može samo utvrditi „da li je tijelo počinilo očitu grešku ili zloupotrijebilo ovlaštenje te da li je prekoračilo granice svoje diskrecije“.⁷⁹ Relativno je kratak rok u kojem se one mogu pobijati zbog toga kako bi se smanjila pravna nesigurnost i kako bi odluke čim prije mogle doći na snagu i biti zakonite i izvršne, a izvršnost se uređuje prema pravilima države koja je ovlaštena provoditi presudu Suda. Ako odluka bude poništena, svako je tijelo, ured, agencija ili institucija dužna poduzeti mjere koje je Sud naveo u presudi. Ako nadležno tijelo nije u mogućnosti napraviti povratak u prijašnje stanje, dužno je stranci nadoknaditi štetu koju je napravilo svojom odlukom. Uz novčanu naknadu pripadaju joj i kamate prema zakonskoj kamatnoj stopi.⁸⁰

Ako stranke nisu zadovoljne presudom Općeg suda imaju mogućnost žalbe Sudu u roku od dva mjeseca. Njome se može osporavati samo pogreška pravne naravi, tj. može se podići samo iz razloga nenadležnosti, povrede pravila postupka ili povrede materijalnog prava. U postupku povodom žalbe stranke ne mogu iznositi nove činjenice i zahtjeve, te se ne održava nova usmena rasprava. Sud može poništiti presudu Općeg suda ako smatra da je to potrebno te može ili sam riješiti stvar presudom ili će taj predmet vratiti natrag Općem sudu na rješavanje.⁸¹

4.4. Nadležnost za provođenje prethodnog postupka

Nacionalni sudovi ovlašteni su za primjenu prava EU i pred njima se može pojaviti pitanje kako interpretirati neku europsku pravnu normu. Kako je Sud jedini ovlašten tumačiti pravo Unije i osigurati njegovu ujednačenu primjenu bilo je potrebno uspostaviti ovaj instrument za njegovo tumačenje. Postupak prethodnog pitanja uređen je člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije. U njemu se navodi da je Sud ovlašten rješavati prethodna pitanja koja se tiču tumačenja Ugovora, te valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda i agencija Europske Unije. To bi značilo da Sud može samo tumačiti i interpretirati norme u Ugovorima, ne može ih mijenjati, dok akte koje su donijele institucije ima pravo i ocjenjivati, ukidati i slično.

Ovdje nacionalni sudovi imaju mogućnost ali i ponekad obvezu pokretanja takvog postupka. Nacionalni sudovi mogu odlučiti hoće li pokrenuti postupak prethodnog pitanja ako rješavaju

⁷⁹ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 60, str. 931.

⁸⁰ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 47, str. 202.

⁸¹ *Ibid.*, str. 203.

neki predmet i nađu se u nedoumici oko tumačenja europskog prava, te smatraju da se ta nedoumica mora razriješiti kako bi oni mogli nastaviti s rješavanjem i donošenjem odluke. Ovdje nacionalni sudovi moraju sami procijeniti kada je pravo vrijeme za pokretanje postupka pred Sudom. Nacionalni sud može se javiti Sudu tek nakon što dovoljno dobro obradi predmet, utvrdi sve činjenične i pravne temelje kako bi Sudu mogao pružiti dovoljno informacija oko nastale nedoumice oko europske norme. Ukoliko nacionalni sud to napravi prerano i ne osigura dovoljno informacija, Sud zahtjev može odbaciti.⁸² Upravo zbog toga potrebno je da zahtjev koji se upućuje bude kompletan sa svim informacijama i činjenicama koje su potrebne za rješavanje prethodnog pitanja, također mora biti kratak i sažet, a često i sa prijedlogom odgovora nacionalnog suca na postavljeno pitanje. S druge strane, ako se radi o nekom predmetu u kojem u nacionalnom pravu ne postoji pravni lijek protiv odluke koja se treba donijeti, nacionalni sudovi moraju pokrenuti postupak pred Sudom o prethodnom pitanju. Ovo se obično uzima kao obveza sudova zadnje instance o pokretanju postupka prethodnog pitanja. Sud je protumačio ovu obvezu u predmetu *Costa v ENEL* u kojem je odlučio držati se konkretnog predmeta. To znači da ako je u nekom predmetu pred nacionalnim sudom isključeno pravo na žalbu, pa čak i ako je to najniži sud, on će biti obavezan pokrenuti postupak prethodnog pitanja. Oni to neće biti obvezni to napraviti jedino u slučajevima ako je Sud već interpretirao normu za koju se traži objašnjenje (*acte éclairé doktrina*), ako je značenje norme dovoljno očito da ne postoji mogućnost za sumnjanje u njegovu ispravnost (*acte claire doktrina*) ili ako je irelevantno za spor.⁸³ U ovim odredbama vidimo da je Sud svojim tumačenjem htio skinuti teret sa sudova o pitanju pokretanja postupka tako što je odredio u kojim slučajevima europsko pravo nije potrebno interpretirati, međutim smatram da je ponekad to ograničavajuće zbog toga što svi suci na nacionalnoj razini još uvijek nemaju dovoljno znanja za interpretaciju kompleksnog europskog prava i jednostavno je potrebno da tu normu protumači netko tko je bolje upoznat s njenom tematikom, odnosno europski sudac.

Ako se radi o predmetu u kojem je pojedincu oduzeta sloboda Sud mora djelovati žurno.⁸⁴

Pravila kojim se određuje žurni postupak propisana su u statutu Suda u članku 23a. U tom se slučaju mogu skratiti rokovi koji su propisani za redovni postupak, te se može odlučiti da se

⁸² Ljubanović, B., et. al., op. cit. u bilj. 26, str. 50

⁸³ *Ibid*, str. 49-51.

⁸⁴ UFEU, čl. 267.

postupak riješi bez prijedloga odluke nezavisnog odvjetnika, suziti krug stranaka i zainteresiranih osoba ili pak odlučiti da se ne provede pisani dio postupka.⁸⁵

Postupak prethodnog pitanja smatra se jednim od najbitnijih postupaka koji se vode pred Sudom EU zbog toga što se kroz njega tumači pravo Europske unije kako ne bi došlo do njegove krive primjene. U predmetima koji su pokrenuti na temelju prethodnog pitanja Sud je došao do značajnih zaključaka i utvrdio određena načela koja vrijede i danas, kao što je načelo izravnog učinka ili nadređenosti europskog prava. Ovdje je Sud ovlašten samo tumačiti pravo EU, ne zadire u rješavanje predmeta pred nacionalnim sudom, te se protiv takve njegove odluke ne može žaliti. Nacionalni sudovi su vezani odlukom Suda prilikom rješavanja pitanja radi kojeg su pokrenuli prethodni postupak i ako je potrebno moraju izuzeti iz primjene nacionalnu normu koja je u suprotnosti s europskom.

Smatra se da ovim presudama Sud ne stvara nove pravne norme već interpretaciju koja se veže uz pravnu normu za koju je donesena i takve interpretacije djeluju retroaktivno. Iz tog razloga interpretacije koje se daju u postupcima prethodnih pitanja obvezuju sve nacionalne sudove država članica i djeluju na sve pravne odnose, kako na one nastale poslije nje tako i one koje su nastale prije njenog donošenja.⁸⁶

4.5. Ostale nadležnosti

Sud Europske unije, osim ovih najbitnijih, nadležan je za rješavanje još nekih pitanja.

Prema članku 218. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije Sud ima nadležnost za davanje mišljenja da li je neki međunarodni ugovor ili sporazum koji Unija želi sklopiti u skladu s Ugovorima. Ovo mišljenje može tražiti Komisija, Vijeće, Europski parlament ili neka država članica, a ako Sud smatra da međunarodni ugovor nije zakonit, on će se moći sklopiti samo ako se izmijeni dio koji je nezakonit ili ako se krene u revidiranje dijela Ugovora koji je u suprotnosti sa spornim međunarodnim ugovorom. Prilikom zaprimanja zahtjeva Sud će prvo proučiti da li je zahtjev dopušten. Ako je, kreće u daljnju analizu u kojoj će dati svoju riječ o tome da li će ga prihvatiti ili odbiti. U iskaze Suda se ne ulazi.⁸⁷ U ovoj nadležnosti vidi se da, iako daje samo

⁸⁵ Statut Suda Europske Unije, čl. 23a.

⁸⁶ Kasunić Peris, M., *op. cit.* u bilj. 43, str. 69.

⁸⁷ Ljubanović, B., *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 26, str. 62

mišljenja, Sud ima jako bitnu ulogu i može stopirati bilo koji međunarodni ugovor ako smatra da se neki njegov dio suprotstavlja Ugovorima i time on još jednom pokazuje svoju značajnu ulogu. Temeljem članka 256. UFEU Sud ima nadležnost za rješavanje žalbi na odluke Općeg suda, ali je ograničen samo na pravna pitanja i granice koje su mu utvrđene Statutom. Uz to, Sud ima pravo ispitati i žalbene postupke koji su pokrenuti pred Općim sudom ako postoji opasnost da se njima šteti jedinstvu i dosljednosti prava Unije.

Članak 262. UFEU govori kako Vijeće nakon savjetovanja s Europskim Parlamentom ima pravo ovlastiti Sud da odlučuje u sporovima koji su nastali na temelju nadležnosti iz Ugovora, a koji se odnose na prava intelektualnog vlasništva. U ovom slučaju Vijeće odlučuje jednoglasno, a odredba stupa na snagu tek nakon ratifikacije u svim državama članicama.

Prema članku 270. UFEU Sud je nadležan za rješavanje sporova između Europske Unije i njenih službenika. Neko vrijeme ovu je nadležnost imao Službenički sud, no nakon njegova ukidanja preuzima je Opći sud. Ovi slučajevi nazivaju se još i staff cases a bitni su zbog toga što se odnose na mnoga polja iz radnog odnosa kao što je zdravstveno i socijalno osiguranje i slično.

Člancima 272. i 273. propisuje se posebna nadležnost Suda u postupcima na temelju arbitražne klauzule koja je sadržana u ugovorima kojih je Europska unija potpisnica te da države članice ako nastane spor među njima, a koji se tiče prava Unije, imaju pravo pokrenuti spor pred Sudom. Na kraju, članak 278. i 279. govore da Sud može privremeno suspendirati neki akt od primjene dok se ne provede glavni postupak, te da može odrediti privremene mjere u svim predmetima koji se vode pred njim.

5. OSTALE INSTANCIJE KOJE PROVODE NADZOR NAD RADOM IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI

5.1. Pučki pravobranitelj Europske Unije

Europski ombudsman kao nadzornik postoji još od Ugovora iz Maastrichta, 1993. godine, iako je prvi tek imenovan 1995. godine. On provodi nadzor nad radom institucija i ostalih tijela Unije s ciljem uočavanja i ukazivanja na nepravilnosti u njihovom radu, te uz to daje i preporuke da se te nepravilnosti otklone. Od njegovog je nadzora isključen jedino Sud Europske Unije. Vidi se njegova iznimna povezanost s Europskim parlamentom po tome što ga on bira na mandat koji se

poklapa upravo i sa sazivom parlamenta, a može biti i ponovno imenovan. Uz to, pučki pravobranitelj mora slati Europskom parlamentu godišnja izvješća o radu. U godišnjem izvješću pučki pravobranitelj navodi neke najbitnije slučajeve koje je rješavao kroz prethodnu godinu. Ona su bitna iz nekoliko razloga: njima pučki pravobranitelj ukazuje na probleme u poštivanju ljudskih i građanskih prava, ukazuje koje su to institucije, uredi, agencije i tijela upravo ona koja najviše krše navedena prava, govori o svim mjerama koje je on poduzeo te na kraju i o rezultatima koje je svojim radom polučio. Što se tiče samog njegovog rada, bitno je da bude potpuno neovisan od svih drugih institucija Unije koje nadzire kako i od tijela država članica. Za njega vrijedi ista klauzula kao i za ostale zaposlene u službama Unije, a to je da ne smije obavljati nikakvo drugo zanimanje tijekom svog mandata. On je ustanovljen kako bi djelovao na vlastitu inicijativu ili pak na zahtjev građana Unije, ali ovlašten je nadzirati jedino rad tijela Unije, ne i država članica, iako se u tom predmetu možda radi o primjenjivanju prava Unije. Prema tome, javiti mu se mogu građani unije koji smatraju da su oštećeni nepravilnošću ili nezakonitošću rada institucija ili tijela Unije. Podnositelj ne mora izravno biti oštećen tim radom institucije ili tijela, ali treba dokazati neku vezu s tom institucijom, odnosno tijelom. Predstavke se podnose u pisanom obliku u roku od 2 godine od saznanja za te nezakonite radnje na kojima se temelje. Ovo je relativno dug rok čime se osigurava maksimalna zaštita pojedinaca koji smatraju da su oštećeni od strane tijela Unije. U njegovom radu ne postoji previše formalnosti što znači efikasniji rad. Njegove ovlasti i način postupanja sadržani su u Statutu pučkog pravobranitelja. On propisuje da pučki pravobranitelj sam odlučuje hoće li krenuti u razmatranje neke predstavke ili ne. Neće ako smatra da je značenje tog predmeta nezatno, a ako smatra da bi bilo korisno, tada kreće u rješavanje predmeta. Nakon zaprimanja predstavke, kreće s provođenjem potrebnih radnji. Može uspostaviti daljnju komunikaciju s podnositeljem ili institucijama na koje se odnosi, obavljati razgovore sa svim relevantnim osobama i slično. Ako nepravilnost ne bude riješena u početnoj fazi postupka kreće se u arbitrarno rješavanje. Tada pučki pravobranitelj šalje nacrt preporuke instituciji protiv koje je pokrenut postupak i daje joj upute kako da riješi ustanovljenu nepravilnost, a institucija ima rok od tri mjeseca da iznese svoje stajalište. Ako institucija ne prihvati to rješenje, pravobranitelj izvještava Europski parlament koji osniva istražno povjerenstvo s političkom zadaćom provođenja istrage i obavještavanje pravobranitelja i institucije o radnjama koje su dužne poduzeti radi ponovnog uspostavljanja zakonitosti. Iz ovog se vidi da pučki pravobranitelj ima samo mogućnost ukazati

na problem, ali ne i njegovo rješavanje, premda i ta je ovlast od velikog značaja za ukazivanje na zakonitost rada Unije jer niti jedno tijelo ne želi biti prozvano od strane pučkog pravobranitelja i time narušiti svoj ugled. On pazi na zakonitost, nepristranost i pravičnost u postupanju, razmjernost i rješavanje u rokovima i slično, što su načela propisana u Europskom kodeksu dobrog upravnog postupanja. U radu mu pomažu posebne institucije koje čine odjel za upravne poslove, odjel za financijske poslove, odjel za postupanje s predstavkama te odjel za odnose s javnošću. Sav rad treba biti utemeljen na načelima samostalnosti, neovisnosti, saslušanja stranaka, učinkovitosti, ekonomičnosti te javnosti.⁸⁸

Vidi se da je pučki pravobranitelj Europske Unije ustanovljen sa sličnim zadaćama kao i pučki pravobranitelji u državama članicama. Iako oni ne mogu rješavati upravne stvari niti sami otklanjati nezakonitosti kao što to rade sudovi, njihov je rad iznimno bitan jer njime provode demokratski nadzor nad upravnom i izvršnom vlašću.

5.2. Nadzornik za zaštitu podataka

Nadzornik za zaštitu podataka Europske Unije (u daljnjem tekstu „nadzornik“) kao funkcija ustanovljen je 2001. godine. Biraju ga Vijeće i Europski parlament na razdoblje od 5 godina, nakon provedenog javnog natječaja. Istim postupkom bira se i njegov pomoćnik, a u radu im pomaže i njihovo tajništvo. U glavnini, moglo bi se reći da je osnovna zadaća nadzornika nadzor nad propisima o zaštiti podataka i njihovom primjenom te davanje mišljenja i preporuka kako se da s tim podacima rukuje. Njemu se mogu javiti svi građani Unije ili zaposlenici njenih institucija ako smatraju da se s njihovim osobnim podacima postupa na nepravilan način ili da im je povrijeđeno pravo na privatnost. Nadzornik ispituje činjenice iz predstavke i provodi istragu te ako utvrdi da uistinu postoji nepravilnost može uputiti instituciji ili tijelu Europske Unije savjet ili upozorenje, može im odrediti zabranu daljnjeg prosljeđivanja takvih informacija ili pak brisanje istih. Nakon provedenog postupka, nadzornik će obavijestiti podnositelja o postupku koji je proveo, a ako podnositelj i dalje nije zadovoljan s ishodom, ima pravo pokrenuti postupak pred Sudom Europske Unije. Uz ovu bitnu ovlast, nadzornik je također ovlašten za davanje mišljenja Europskom parlamentu, Vijeću te Komisiji prilikom donošenja propisa koji se tiču

⁸⁸ Derđa, D., *op. cit.* u bilj. 47, str. 204.-208.

zaštite podataka te ima pravo sudjelovati u postupku njihova donošenja. On podnosi godišnja izvješća o svom radu tim istim institucijama, te ih objavljuje na svojim mrežnim stranicama.⁸⁹ Pravo na zaštitu podataka jedno je od temeljnih prava građana EU te je ustanovljeno u članku 16. UFEU, također, sadržano je i u člancima 6. i 7. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije. Kako Vijeće i Europski parlament u zakonodavnom postupku utvrđuju pravila o zaštiti ovih prava, potrebno je ustanoviti i posebnu instituciju koja će nadzirati njihovu primjenu. Upravo je zbog toga ustrojen niz neovisnih nadzornih tijela, od kojih se posebno ističe upravo nadzornik. S obzirom na način djelovanja moglo bi ga se usporediti s europskim ombudsmanom odnosno pučkim pravobraniteljem.

On svoj posao obavlja u skladu s *Uredbom (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti osoba pri obradi njihovih podataka u institucijama i tijelima Zajednice te o slobodnom protoku takvih podataka.*⁹⁰

6. POŠTIVANJE EUROPSKIH PRAVILA OD STRANE HRVATSKIH INSTITUCIJA

Svaka zemlja ulaskom u Europsku Uniju obvezuje se prihvatiti pravnu stečevinu Europske Unije (*acquis communautaire*). Tako se i Hrvatska do 1. srpnja 2013. godine morala u potpunosti pripremiti i prihvatiti europsko pravo. Ovdje dolazi do problema. Hrvatski upravni sudovi moraju postupati po tri različita skupa pravila: Zakon o upravnim sporovima, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te pravo Europske Unije uz praksu Suda koji je tumači. Moram naglasiti kako Sud Europske Unije nije nadređen nacionalnim sudovima država članica. Oni jednako moraju primjenjivati pravo EU. Iz toga se u sudskoj praksi razvio pojam „dijaloga sudaca“. Najvažniji je cilj to da se izbjegne proturječnost u sudskoj praksi u istom pravnom problemu odnosno u istom predmetu. Zbog toga je potreban dijalog između nacionalnih sudaca i europskih kako ne bi dolazilo do razmimoilaženja u mišljenjima i tumačenjima europskog prava koje je nadređeno nacionalnome. Dijalog se najviše vidi u primjeni članka 267. UFEU koji predviđa nadležnost Suda Europske Unije u postupcima

⁸⁹ *Ibid.*, str. 208.-210.

⁹⁰ UREDBA (EZ) br. 45/2001 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0045&from=ET>.

prethodnih pitanja. On daje pravo, ali ponekad i obvezu nacionalnim sudovima da krenu u dijalog s europskim da razjasne pitanje tumačenja Ugovora.⁹¹

Postavlja se jedno bitno pitanje kod otvaranja prethodnog postupka u hrvatskom pravu a to je „koji su sudovi dužni a koji ne pokrenuti prethodni postupak pred Sudom Europske Unije?“. U Hrvatskoj je pravno sudovanje podijeljeno na dva stupnja – upravni sudovi i Visoki upravni sud. Očigledno je da oni mogu pokrenuti postupak pred Sudom ako su u nedoumici oko primjene europskog prava, no u kojem će slučaju oni biti to obvezni napraviti. Sud protiv kojeg nikad u hrvatskom pravu ne postoji pravni lijek je jedino Vrhovni sud Republike Hrvatske, te iz toga možemo zaključiti da je on jedini uvijek dužan pokrenuti postupak prethodnog pitanja ako dođe u nedoumicu o primjeni prava EU. Problem oko postavljenog pitanja stvaraju izvanredni pravni lijekovi koji postoje u hrvatskom pravu, a jedan od njih je zahtjev za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne odluke koje može pokrenuti jedino Državno odvjetništvo, ne i stranka. Kako državni odvjetnici nemaju aktivnu legitimaciju za pokretanje prethodnih postupaka pred Sudom, izvanredni se pravni lijekovi ne smatraju pod pravne lijekove u smislu članka 267. UFEU zbog toga što oni ovise o nečijoj dopuštenosti. Iz složene analize koju je provela dr. sc. Britvić Vetma može se vidjeti da Visoki upravni sud ima tu obvezu s obzirom na to da on odlučuje o žalbama upravnih sudova prvog stupnja, ali i to je ograničeno zbog toga što je pravo žalbe u nekim slučajevima ograničeno. Ono je ograničeno kad je prvostupanjski upravni sud donio odluku u sporu pune jurisdikcije. Ova se pojava ne događa često, ali ako se dogodi Visoki upravni sud neće moći pokrenuti postupak prethodnog pitanja sve dok je diskrecija u rukama prvostupanjskog suda. Također ustanovljava da i upravni sudovi prve instance ponekad imaju obvezu pokrenuti postupak prethodnog pitanja, a to je kada protiv njihovih odluka o pravima pojedinaca ne postoji pravo žalbe. Isto vrijedi i za Visoke upravne sudove.⁹²

Osim primarnog i sekundarnog prava Unije, države članice dužne su poštovati i opća načela koja kroz svoje djelovanje ustanovljuje Sud Europske Unije. Među najbitnijim načelima je upravo načelo razmjernosti koje je uvedeno u hrvatsko upravno pravo tek uvođenjem novog Zakona o upravnom postupku. Ovo načelo ne bi se smjelo ograničavati zakonima niti drugim pravnim propisima, međutim u hrvatskom je zakonu ono mnogo uže određeno nego što je predvidio Sud.

⁹¹ Britvić Vetma, B., *Suradnja (dijalog) između nacionalnih upravnih sudova*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) vol. 35, br. 1, 2014. god., str. 219-244., str 220.

⁹² Britvić Vetma, B., *opt. cit.* u bilj 79. str 233. - 235.

Kod nas je ono vezano uz zaštitu prava stranaka i javni interes, dok Sud smatra da se to načelo mora poštovati kako u upravnom, tako i u zakonodvanom i izvršnom djelovanju i pritom djelovati tako da se poštuje pravo Unije na najviši mogući način.⁹³

Također, kad se govori o načelu zabrane diskriminacije, nije dovoljno široko uređeno u hrvatskom pravu. Ono je kao odredba uvedeno u Ustav RH, u Zakon o državnim službenicima te Zakon o upravnom postupku. Sud je u predmetu *Case C-255/09, European Commission v Portuguese Republic, 2011* utvrdio obvezu postupanja po istim postupovnim pravilima, kada se provodi pravo Unije, po kojima postupaju u upravnim predmetima u kojima se primjenjuje samo nacionalno pravo. Time je on obvezao ne samo upravna tijela država članica, već i Sabor, ministarstva i druge pravne osobe s javnim ovlastima da primjenjuju pravo EU jednako na sve, bez ikakve diskriminacije temeljem državnosti i drugih osnova.⁹⁴ Ovdje se opet vidi kako Sud nastoji promicati primjenu prava EU na području svih država članica što je više moguće pa čak i kad ne postoje posebni zakoni koji bi uređivali dotično područje. Hrvatska nema poseban zakon o diskriminaciji, već su odredbe o njoj raspršene po nekoliko njih, ali svejedno mora u svim predmetima postupati antidiskriminatorno kako je odredio Sud u svom tumačenju.

Osim tumačenja postojećih pravnih pravila, Sud je zaslužan i za popunjavanje pravnih praznina. Primjerice, u hrvatskom pravu ne postoji dovoljno široko objašnjenje u području odgovornosti države za štetu koju su pojedincu počinila javnopravna tijela. Kod nas je sadržana u vrlo kratkom objašnjenju u Zakonu o sustavu državne uprave, a Sud je taj problem riješio tako da ako se dogodi nepravilnost u postupanju koja proizlazi, i zaštićena je pravom Unije, tada se pred nacionalnim tijelima vode postupci primjenom prava Unije, a nacionalno se pravo primjenjuje supsidijarno. Hrvatski je zakonodavac, ovakvom primjenom prava Unije, pozvan popuniti te pravne praznine kako do ovakvih slučajeva ne bi dolazilo.⁹⁵

⁹³ Đerđa, D., Popovski, A., *Utjecaj sudske prakse Suda Europske unije*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) vol. 35, br. 1, 2014. god., 119-145, str. 135.

⁹⁴ Đerđa, D., Popovski, A., *op.cit.* u bilj 80, str. 137.

⁹⁵ *Ibid*, str. 139.

7. ZAKLJUČAK

Iz analize se može zaključiti moja teza s uvoda, a to je da smatram kako je Sud Europske Unije jedna od njezinih najbitnijih institucija. To se vidi iz njegovih nadležnosti kojima on čuva cjelokupno pravo Unije. Pazi da države članice ne krše obveze koje im nalažu ugovori te im daje novčane sankcije kako bi ih odviknuo od mogućih budućih kršenja tog prava; provjerava opće akte institucija kako bi bio siguran da oni svoje poslove obavljaju zakonito, a u slučaju njihove protupravnosti može ih i ukinuti; također drži kontrolu i nad pojedinačnim aktima te rješava postupke po žalbama i upravne sporove; uz sve to pomaže državama članicama u primjeni prava EU kroz prethodni postupak. Vidi se da kroz svojih par nadležnosti pokriva sva područja koja je potrebno nadzirati i sankcionirati. U radu mu pomažu i Pučki pravobranitelj te Nadzornik za zaštitu podataka koji paze na područja koja nisu u njegovoj isključivoj nadležnosti. Kako sam već i navela, Europska Unija je vrlo kompleksna međunarodna organizacija u kojoj bi trebali raditi najveći stručnjaci iz svih država članica. Iako EU tako i funkcionira, da se pomno izabiru kandidati za mandate u njenim institucijama, uvijek postoji mogućnost grešaka. Tu je Sud kako bi ih pronašao i otklonio. On se nalazi na kraju svakog lanca kao arbitar koji prosuđuje što je pravilno i usklađeno sa pravom EU, a što nije. Zbog toga je bitna visoka stručnost i neovisnost svih sudaca koji se pomno biraju.

Uvijek će biti problema i mogućih neslaganja prava država članica i Unije, što vidimo i na primjeru Hrvatske, ali bitno ih je na vrijeme uočiti i riješiti u što kraćem roku kako bi Europska Unija djelovala onako kako je prvobitno zamišljeno, kao integracija suverenih država između kojih nema nesuglasica i proturječnosti.

LITERATURA

Članci:

1. Britvić Vetma, B., *Suradnja (dijalog) između nacionalnih upravnih sudova*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) vol. 35, br. 1, 2014. god., str. 219-244.
2. Čapeta, T., *Sudovi Europske unije – unutarnja organizacija (I.)*, Pravo i porezi vol. 9, 2002. god., str. 74-79.
3. Đerđa, D., *Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 28, br. 2, 2007. god., str. 1185-1218
4. Đerđa, D., *Osnove upravnog prava Europske Unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012.
5. Đerđa, D., *Upravni spor u Europskoj zajednici*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) vol. 27, br. 2, 2006 god., str. 913-938
6. Đerđa, D., Popovski, A., *Utjecaj sudske prakse Suda Europske unije*; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) vol. 35, br. 1, 2014. god., 119-145.
7. Kasunić Peris, M., *Sud Europske Unije*, Radno pravo, vol. 2, 2013. god., str. 61-70.
8. Ljubanović, B., Petrašević T., Poretti, P., Vuletić, I., Župan M., *Procesno-pravni aspekti prava EU*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2016.
9. Stanković, D., *O ustrojstvu i nadležnosti*; Informator vol. 5951, 2011. god., str.14-15.
10. Šimac, N., *Europski upravni prostor i Europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 351.-368.

Pravni propisi:

1. Ugovor o Europskoj Uniji, SL C 202, 2016.
2. Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, SL C 202, 2016.
3. Statut Suda Europske Unije, SL C 202/210

Web stranice:

1. Sud EU, Presuda Van Gend en Loos [1963] ECR 1, dostupno na:
https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-arret-c-0026-1962-201304449-05_00.pdf

2. Sud EU, Službena stranica Suda EU, dostupno na:

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/hr

Izjava o izvornosti

Ja, Martina Rušnov pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Matina Rušnov

(potpis studenta)