

*Mr Bojan Tubić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PRIVREMENE MERE U POSTUPCIMA OSPORAVANJA ZAKONITOSTI AKATA U EVROPSKOJ UNIJI

Sažetak: *Zakonitost akata koje donosi Evropska unija može da se kontroliše u postupcima za poništaj akata i u postupcima odlučivanja o prethodnom pitanju. Tužbe pred Sudom EU nemaju suspenzivno dejstvo, a pojedinci mogu da pretrpe štetu primenom konkretnog akta čiji se poništaj traži. U takvim slučajevima postoji mogućnost da se dosude privremene mere kojima se čuva dato stanje dok se ne donese odluka o zakonitosti akta. Privremene mere su regulisane u članovima 278 i 279 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Tužioci koji traže privremene mere moraju da navedu okolnosti koje ukazuju na hitnost i podatke o pravu i činjenicama koji prima facie ustanovljavaju mogućnost za izricanje mere. Oni moraju da dokažu da će doći do ozbiljne i nepopravljive štete ukoliko se ne donese odluka. Oспоравани akt EU mora da značajno pogađa pravnu poziciju tužioca. Šteta mora da bude takva da se ne može u potpunosti nadoknaditi ukoliko bi tužilac uspeo u postupku po glavnoj tužbi. Samo hipotetička šteta nije dovoljan osnov za dosuđivanje privremenih mera. U postupcima odlučivanja o prethodnom pitanju može doći do privremene suspenzije nekog akta EU. Nacionalne sudije ne mogu same da presuđuju o zakonitosti nekog akta EU, već mogu samo da dosuđuju privremene mere. One moraju da budu iste, bez obzira da li se traži suspenzija ili sprovođenje neke nacionalne administrativne mere, usvojene na osnovu nekog akta EU.*

Ključne reči: *privremene mere, tužba za poništaj, odlučivanje o prethodnom pitanju, Sud EU*

Uvod

Pred Sudom Evropske unije (nekada Sudom Evropskih zajednica) fizička i pravna lica mogu da traže zaštitu svojih prava. U postupcima za poništaj nekog akta oni mogu da zahtevaju da se neki akt proglašeni ništavim i izbriše iz pravnog poretka EU. Takođe, zakonitost nekog akta se može osporavati i na indirektan način, putem podnošenja zahteva za donošenjem odluke o prethodnom pitanju ili putem prigovora nezakonitosti. Ove tužbe nemaju suspenzivno dejstvo, a pojedinci mogu da pretrpe štetu sprovođenjem mere čiji se poništaj zahteva. Zbog toga je moguće tražiti od Suda EU privremene mere kojima bi se takva situacija izbegla, jer one omogućavaju da stanje ostane nepromenjeno dok se ne donese odluka u glavnom postupku.

Privremene mere u postupku za poništaj akta

Na osnovu člana 263 stav 4 Ugovora o funkcionisanju EU privatni subjekti mogu da traže poništaj nekog akta Evropske unije. Oni mogu da pokrenu postupak protiv akata koji su mu upućeni, ili su od neposrednog i ličnog interesa za njih, kao i protiv regulativnih akata, koji su od neposrednog interesa za njih, i ne zahtevaju izvršne mere.¹ Ovim članom je u određenoj meri olakšano korišćenje ove tužbe zbog toga što za osporavanje regulativnih akata nije više potrebno dokazivati lični interes.² Međutim, i dalje je za osporavanje zakonodavnih i regulativnih akata upućenih drugim licima, potrebno dokazati da postoji lični i neposredni interes.³

Privremene mere su regulisane u članovima 278 i 279 UFEU.⁴ U ovim članovima se navodi da tužbe podnete Sudu EU nemaju suspenzivno dejstvo, ali i da Sud može da odluči da se odloži primena osporenog akta. Takođe, Sud EU može u predmetima koji su u postupku pred njim da donese potrebne privremene mere. Osnovna načela vezana za privremene mere nalaze se u članu 39 Statuta Suda EU⁵ i članovima 83 do 90

¹ Član 263 stav 4 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01.

² Ovo se razlikuje od nekadašnjeg člana 230 Ugovora o EZ.

³ O tužbama za poništaj videti: M. Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Beograd, 2009, str. 70-86; N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2007, str. 775-793; A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford, 2007, str. 258-321; P. Craig, G. De Burca, *EU Law – Text, Cases and Materials*, Oxford, str. 453-495.

⁴ Pre su to bili članovi 242 i 243 Ugovora o EZ.

⁵ Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, Official Journal of the European Union, 2008, C-115/210.

Pravila postupka Suda.⁶ Odlukom o privremenim merama se ne prejudicira rešavanje spora. One mogu da se dosude samo kada postoji glavni postupak.⁷ Njihova priroda i cilj se upravo određuju u odnosu na taj postupak.

Uslovi za dosuđivanje privremenih mera

Tužioci koji traže privremene mere moraju da navedu okolnosti koje ukazuju na hitnost⁸ i podatke o pravu i činjenicama koji *prima facie* ustanovljavaju mogućnost za izricanje mere. Oni moraju da dokažu da će doći do ozbiljne i nepopravljive štete ukoliko se ne donose odluka.⁹ Oспоравани akt EU mora da značajno pogađa pravnu poziciju tužioca. Šteta mora da bude takva da se ne može u potpunosti nadoknaditi ukoliko bi tužilac uspeo u postupku po glavnoj tužbi. Samo hipotetička šteta nije dovoljan osnov za dosuđivanje privremenih mera.¹⁰ Nije potrebna apsolutna sigurnost da će šteta nastati, već je potreban jedan dovoljan nivo verovatnoće, ali tužilac mora da dokaže činjenice koje ukazuju na izgled nastanka takve štete. Šteta koja je samo finansijska odnosno novčana ne može se smatrati nepopravljivom, ako se može naknadno u potpunosti nadoknaditi.¹¹ Ukoliko to nije moguće Sud će dosuditi privremene mere. U slučaju *NTN TOYO Bearing* tužioci su tvrdili da će pretrpeti dodatne gubitke ukoliko moraju da plate takse za antidamping, umesto da daju garancije za njih. Sud je doneo privremenu meru pošto nije bilo moguće jasno ustanoviti da bi data isplata bila vraćena.¹² U praksi, kriterijum ozbiljne i nepopravljive štete je bilo lako dokazati u slučajevima koji su se odnosili na pravo konkurencije.¹³

U slučaju *The Autonomous Region of the Azores* protiv Saveta Sud je zauzeo stav da se nastanak nepopravljive štete za ribarstvo, koje čini važnu privrednu granu Azora, mora dokazati pre nego što privremena

⁶ Consolidated version of the Rules of procedure of the Court of Justice, Official Journal of the European Union, 2010/C 177/01.

⁷ K. Lenaerts, D. Arts, Procedural Law of the European Union, London, 1999, str. 289.

⁸ Predmet C-471/00 P (R) Commission v Cambridge Healthcare Supplies Ltd, presuda 11. april 2001, pasusi 107-128.

⁹ Predmet C-404/01 P (R) Commission of the European Communities and TNC Kazchrome v Alloy 2000 SA, presuda 14. decembar 2001, pasus 63.

¹⁰ E. Barbier de la Serre, Accelerated and Expedited Procedures before the EC Courts: A Review of the Practice, Common Market Law Review 43, 2006, str. 799.

¹¹ Predmet C-471/00 P (R) Commission v Cambridge Healthcare Supplies Ltd, ibid., pasus 113.

¹² Predmet 113-77 R NTN TOYO Bearing Co., Ltd. v Council of the European Communities, odluka predsednika Suda 14. oktobar 1977, pasus 5.

¹³ Videti u G. Borchardt, op. cit., str. 216-217.

mera bude izrečena.¹⁴ Nakon pristupanja Španije i Portugalije Zajednici doneta je uredba br. 1275/94 o prilagođavanju rešenjima koja su bila predviđena u odeljcima o ribolovu Akata o pristupanju ove dve zemlje. Nakon ove, Savet je usvojio još dve uredbe – 685/95 i 2027/95 o uspostavljanju sistema rukovođenja određenim ribolovnim zonama i resursima u Zajednici. One su određivale pristup vodama pod jurisdikcijom Portugalije, uključujući i Azorske vode. Njima je između ostalog, ustanovljen režim koji ograničava ribarenje i isključuje pristup stranih brodova vodama Azora. Uredba saveta br. 1954/2003 je potvrdila ove ranije donete uredbe. Tužilac, Autonomni region Azora, je tražio poništaj ove uredbe jer ona direktno krši njegova prava da reguliše oblast ribarenja u vodama pod njenom jurisdikcijom. Sud je doneo odluku da se lični interes ne može u potpunosti isključiti u ovom slučaju. Ovo je objasnio time da je položaj Azora poseban jer je to jedan morski ekosistem, koji u velikoj meri zavisi od ribarenja. Preko 12% radne populacije zavisi od delatnosti vezanih za ribarenje, koje predstavljaju i 5% bruto društvenog proizvoda ovog regiona, što se ne može smatrati beznačajnim.¹⁵

Pre nego što privremena mera bude izrečena svi konkretni interesi se razmatraju u odnosu na trenutnu situaciju, uključujući tu i interes Zajednice. U slučajevima *Alpharma Inc. protiv Saveta*¹⁶ i *Pfizer Animal Health SA protiv Saveta*¹⁷ razmatrana su pitanja ekonomskih efekata i svojinskih prava. U ovim slučajevima radilo se o ispitivanju Uredbe Saveta, koja je doneta na osnovu predloga Komisije i koja je zabranjivala virginiamicin i druge antibiotske činioce rasta kod životinja. Ona je menjala jedan raniji osnovni akt – Direktivu 70/524 koja je regulisala pitanje dodataka u ishrani životinja. Tadašnji Prvostepeni sud je smatrao da iako je Uredba imala opštu primenu, to je nije sprečavalo da ima prirodu odluke za neke konkretne trgovce. Pošto je ona zabranjivala virginiamicin, u odnosu na druge činioce rasta, Sud je presudio da su *Alpharma* i *Pfizer* njome pogođeni zbog određenih posebnih karakteristika koje su ih razlikovale od svih drugih lica. Sistem koji je ustanovila Zajednica za dozvolu prometa hormona rasta je, ovim kompanijama prvobitno dao pravo da trguju virginiamicinom, što je kasnije zabranjeno. One su već podnele zahteve da trguju ovim proizvodom pre nego što je zabrana stupila na snagu i sistem

¹⁴ Predmet T-37/04 R *The Autonomous Region of the Azores v Council of the European Union*, presuda 7. juli 2004, pasus 153.

¹⁵ *Ibid.*, pasus 123.

¹⁶ Predmet T-70/99 *Alpharma Inc. v Council of the European Union*, presuda 11. septembar 2002.

¹⁷ Predmet T-13/99 R *Pfizer Animal Health SA/NV v Council*, presuda 30. jun 1999.

dozvola u Zajednici im je davao određene pravne garancije. *Alpharma* i *Pfizer* su preduzeli sve neophodne korake kako bi stekli status subjekata sposobnih da konkretne dodatke stave u promet, da preuzmu odgovornost u budućnosti da će proizvod odgovarati standardima Zajednice i da će omogućiti zaštitu za naučne podatke i druge informacije u vezi sa proizvodom. Ovaj proces odobravanja trgovine datim proizvodom je dao tužiocima određene proceduralne garancije. Prekidanje ovog postupka kao rezultat zabrane virginiamicina značilo je da data Uredba pogađa tužioce zbog njihovog pravnog i faktičkog statusa, koji ih razlikuje od svih drugih subjekata.

Sud je u slučaju *The National Farmers Union* zauzeo stav da se zaštititi javnog zdravlja (kada je ono pogođeno nametnutom merom Zajednice) mora pridati veći značaj nego ekonomskim interesima privatnog subjekta, jer je to u saglasnosti sa ciljevima osnivačkih ugovora i osnovnim načelima EU da se obezbedi visok stepen zaštite zdravlja ljudi.¹⁸ U ovom konkretnom slučaju Komisija je donela Odluku 96/239 o hitnim merama kako bi se stanovništvo zaštitilo od bolesti „ludih krava“. Ozbiljnost rizika prenosa bolesti sa životinja na ljude i sama priroda i cilj odluke kojom su propisane određene mere da se spreče rizici po zdravlje ljudi su preovladali nad ekonomskim interesima Unije farmera. Ova odluka je doneta bez obzira na legitimne ekonomske i društvene interese oštećenih i štetu koja po njih može nastati. Na osnovu ovoga, Sud je doneo odluku da ne postoje uslovi za suspenziju primene date odluke.¹⁹

Ukoliko je privremena mera neproporcionalna u pogledu cilja koji se želi postići, ona će biti odbijena. U već pominjanom slučaju *The Autonomous Region of the Azores* protiv Saveta Sud je zauzeo stav da sama priroda i broj zahtevanih privremenih mera nisu u skladu sa osnovnim ciljem koji treba da postignu, a to je zaštita azorskog vodenog ekosistema ribljeg fonda.²⁰

Tužilac mora, u fazi privremenih mera, da dokaže da ima pravni interes za pokretanje postupka. On se utvrđuje na dan kada je postupak započet.²¹ Samo mere koje imaju obavezujuće pravno dejstvo, koje mogu da izazovu značajnu promenu u tužiočevoj pravnoj poziciji, mogu da budu osporavane privremenom merom.²²

¹⁸ Predmet T-76/96 R *The National Farmers Union and Others v Commission*, presuda 13. juli 1996, pasus 103.

¹⁹ *Ibid.* pasus 106.

²⁰ Predmet T-37/04 R *The Autonomous Region of the Azores v Council*, *ibid.* pasus 127.

²¹ Predmet T-22/97 *Kesko Oy v Commission of the European Communities*, presuda 15. decembar 1999, pasus 53.

²² Predmet C-521/04 P (R) *Hans Martin Tillack v Commission*, presuda 19. april 2005, pasus 15.

Postoji jedan problem koji predstavlja značajnu prepreku privremenim merama pred Sudom EU. Da bi dobila privremenu meru, stranka koja ju je tražila mora da dokaže, *prima facie*, da je neposredno i lično²³ zainteresovana za meru koju nastoji da suspenduje. Upravo ovaj neposredni i lični interes predstavlja najveću prepreku direktnom pristupu Sudu. Nekadašnji Sud EZ je zauzeo stav da je isti uslov primenljiv na postupke povodom privremenih mera, iako to nije bilo navedeno ni u Pravidima postupka niti u Ugovoru o EZ. Ovo je Sud objasnio time da bi se u suprotnom slučaju odlaganjem primene osporenog akta mogli dobiti zapravo oni rezultati koji su traženi u glavnoj tužbi, čiji bi ishod i dalje ostao nejasan.²⁴ Do istog zaključka je došao i Prvostepeni sud u brojnim slučajevima, u kojima je analizirao da li je osporavana uredba od neposrednog i ličnog interesa za tužioca.²⁵ Ukoliko ovo pitanje zahteva detaljnu analizu i ako ga sudija ne može rešiti u fazi odlučivanja po zahtevu za privremene mere, ono se ostavlja za glavni postupak i tužilac ne mora da dokaže da poseduje lični interes za konkretnu meru. U slučaju *Solvay Pharmaceuticals BV* protiv Saveta utvrđeno je da pojedinac, koji je tražio privremenu meru povodom jedne uredbе, poseduje lični interes, ali je ipak odbijen zahtev za dosuđivanjem privremenih mera.²⁶ Takođe, u slučaju *The Autonomous Region of the Azores* Sud EZ je zauzeo stav da bi privremene mere bile dopuštene pod uslovom da ne može u potpunosti biti isključeno da će tužilac moći da dokaže lični interes u postupku po glavnoj tužbi.²⁷ Iz svega ovoga se može zaključiti da je teško zadovoljiti uslov potreban za izricanje privremene mere. Rezultat ovoga je da su u većini slučajeva sudovi odbijali da privremeno suspenduju mere Evropske zajednice, koje su navodno imale negativno dejstvo na interese privatnih subjekata.

U slučaju *Danielson and Others* protiv Komisije, troje stanovnika Tahitija u Francuskoj Polineziji su tražili poništaj jedne odluke Komisije koja je upućena Republici Francuskoj, koja je potvrđivala sigurnost francuskih nuklearnih proba, koje su trebale da se obave u Južnom Paci-

²³ Za osporavanje regulativnih akata, koji ne zahtevaju izvršne mere, nije više potrebno dokazivati lični interes.

²⁴ Predmet C-44/75 R Firma Karl Ko(oomalt)necke v Commission of the European Communities, presuda 28. maj 1975., pasus 2.

²⁵ Predmet T-155/02 R VVG International Handelsgesellschaft mbH v Commission of the European Communities, 2002, pasus 25, Predmet T-13/99 R Pfizer Animal Health SA/NV v Council, presuda 30. jun 1999, pasus 127.

²⁶ Predmet R Solvay Pharmaceuticals BV v Council of the European Union, presuda 11. april 2003.

²⁷ *The Autonomous Region of the Azores v Council*, ibid. pasus 124.

fiku, između septembra 1995 i februara 1996. godine. Ovde je pitanje privremene mere bilo izuzetno hitno, zbog toga što bi nastala nepopravljiva šteta ukoliko bi Komisija pogrešila u svojoj proceni bezbednosti datih proba. Tužiocima su stoga tražili suspendovanje proba sve dok Prvostepeni sud ne odluči po glavnoj tužbi, ili dok Komisija ne donese ispravnu odluku. Predsednik Prvostepenog suda je izjavio da se osporavana odluka objektivno odnosi na tužioce, koji su stanovnici Tahitija, na isti način kao i na bilo koju osobu koja živi u Polineziji.²⁸ Čak i pod pretpostavkom da tužiocima mogu pretrpeti ličnu štetu, povezanu sa navodnim štetnim posledicama datih nuklearnih proba na okolinu ili na zdravlje šire javnosti, sama ta činjenica nije dovoljna da ih lično razlikuje kao osobu na koju se osporavana odluka odnosi, pošto bi šteta koju oni navode pogodila, na isti način, svaku osobu koja živi u konkretnom regionu. Komisija nije imala obavezu da pri razmatranju izdvoji tužiočevu situaciju od one drugih stanovnika Polinezije, kada je procenjivala rizike povezane sa datim nuklearnim probama, kako bi utvrdila da li su ti testovi bili posebno opasni u smislu člana 34 Ugovora o osnivanju Evropske agencije za atomsku energiju.²⁹

U slučaju *Stichting Greenpeace*³⁰ je takođe razmatrano pitanje da li uništenje životne sredine osnov za postojanje ličnog interesa. Komisija je, na osnovu uredbe Saveta usvojila Odluku C (91) 440 kojom je odobrila Španiji finansijsku pomoć Evropskog strukturnog fonda za izgradnju dve elektrane na Kanarskim ostrvima. Privredno društvo Unelko je trebalo da gradi ove elektrane, ali su postojale ozbiljne primedbe da nije urađena studija o oceni uticaja izgradnje elektrana na životnu sredinu. Grinpis, fondacija za očuvanje prirode, je pokrenula sudski postupak radi osporavanja važnosti upravnih odobrenja za izgradnju, izdatih Unelku. Grinpis je pismom zatražio od Zajednice da mu saopšti sve podatke u vezi sa merama koje je preduzela u vezi sa izgradnjom elektrana u skladu sa članom 7 Uredbe EEZ br. 2052/88 od 24. juna 1988. godine, o zadacima Fondova za strukturne ciljeve. Tražene informacije Grinpis nije dobio, jer su se odnosile na postupak odlučivanja unutar Komisije. Nakon toga ova fondacija i druge organizacija su, 1993. godine podneli tužbu pred Prvostepenim sudom kojom su zatražili poništaj odluke Komisije o isplati novčanog iznosa Španiji, na osnovu Odluke C (91) 440

²⁸ Predmet T-219/95 R Marie-Thérèse Danielsson, Pierre Largeteau and Edwin Haa v Commission of the European Communities, presuda 22. decembar 1995, pasus 70.

²⁹ Ibid. pasus 74.

³⁰ Predmet C-321/95 P Stichting Greenpeace Council and Others v Commission of the European Communities, presuda 2. april 1998.

o finansijskoj pomoći. Ovaj Sud je oglasio tužbu nedopuštenom i tužiocima su podneli žalbu protiv ovog rešenja. Sud EZ je odbio žalbu i nije prihvatio argument da je uništenje životne sredine osnov za postojanje ličnog interesa. Sporna odluka koja se tiče finansiranja elektrana od strane Zajednice je mogla da utiče samo posredno na prava tužilaca na zdravu životnu sredinu. Sud je zauzeo stav da su ekološki interesi po svojoj prirodi zajednički i da ne može postojati zatvorena grupa tužilaca, koja bi udovoljila tradicionalnom uslovu postojanja ličnog interesa.³¹ Opšti pravobranilac je potvrdio da komunitarno pravo ne priznaje *actio popularis* u slučajevima zaštite životne sredine, ali je primetio i da je Sud EZ u prošlosti bio spreman da olakša procesne prepreke kada je posebna priroda nekog slučaja to zahtevala, kako bi se omogućila što potpunija sudska zaštita.³²

Sud EZ se oslanjao na domaće sudove, pre nego na širenje ovlašćenja Prvostepenog suda, u slučajevima kada su pojedinci imali teškoće da dobiju privremene mere. U slučaju *Hans Martin Tillack* protiv Komisije, nakon što je Sud potvrdio da zbog nedostatka obavezujućeg pravnog dejstva osporavanog akta privremene mere nisu dostupne u odnosu na njega, navedeno je da nacionalni pravni sistem treba da popuni prazninu u efikasnoj sudskoj zaštiti, putem domaćih postupaka.³³ Sudska zaštita protiv takvih postupaka mora biti obezbeđena na nacionalnom nivou, sa svim garancijama koje pruža domaće pravo, uključujući i one koje proizilaze iz osnovnih prava, koja kao sastavni deo opštih principa prava Zajednice, moraju takođe da poštuju države članice kada primenjuju pravila Zajednice. U postupcima na nacionalnom nivou postoji mogućnost da domaći sud, obraćanjem Sudu za donošenjem odluke po prethodnom pitanju, na osnovu člana 234 Ugovora o EZ, postavi pitanja Sudu o tumačenju odredaba komunitarnog prava, koje smatra neophodnim da bi doneo presudu. Upravo ovaj sistem domaćih pravnih lekova je u vezi sa postupcima odlučivanja o prethodnom pitanju.

Privremene mere u postupcima odlučivanja o prethodnom pitanju

Sud EZ je u početku primenjivao politiku minimalnog mešanja u domaća procesna pravila i sistem sankcija, kada je bila u pitanju kompatibilnost nacionalnih zakona sa pravilima Zajednice. Tokom ovog pe-

³¹ Ibid., pasus 18.

³² Mišljenje opšteg pravobranioica u predmetu C-321/95 P Stichting Greenpeace Council and Others v Commission of the European Communities, doneto 23. septembar 1997, pasus 78.

³³ Predmet C-521/04 P (R) Hans Martin Tillack v Commission, op.cit.

rioda, sličan pristup je bio i u pogledu pravnih lekova i postupaka, dostupnih u slučajevima ispitivanja zakonitosti nekog akta. Pošto Ugovor iz Rima nije regulisao proceduralna pitanja, niti je odredio sankcije u slučaju ispitivanja zakonitosti, domaća pravila se i dalje primenjuju i podvrgnuta su principima efikasnosti i nediskriminacije. U slučaju *Express Dairy Foods* Sud EZ je postupao po tužbi za naknadu novčanih kompenzacija, koje su određene u skladu sa nezakonitom uredbom Komisije. On je razmatrao odgovornost nacionalnih vlasti da vrate propisane sume i potvrdio da u odsustvu akata Zajednice, nacionalna pravila treba da regulišu uslove za vraćanje sredstava.³⁴ Sud EZ obavezuje nacionalne sudije da obezbede iste standarde sudske zaštite u različitim slučajevima. Na primer, nacionalna pravila o neopravdanom obogaćenju bi uticale na zahtev neke kompanije za naknadu nelegalno naplaćenih dažbina, bez obzira da li je konkretna nezakonitost bila prouzrokovana nekim nelegalnim aktom Zajednice, ili propustom države članice da postupi u skladu sa pravilom Zajednice.

Sud EZ jednako garantuje efikasnu sudsku zaštitu kada se radi o pitanju zakonitosti nekog akta. On je smatrao da treba da dođe do ujednačavanja materijalnih pravila koja se tiču privremenih mera, koje nacionalni sudovi treba da primene, bez obzira da li se radi o usaglašenosti domaćih pravnih pravila sa komunitarnim pravom, ili o zakonitosti sekundarnog komunitarnog prava. Jednoobrazna primena pravila koja se tiču suspenzije administrativnih mera predstavlja jedan od osnovnih elemenata komunitarnog pravnog poretka.

Međutim, može se desiti da je teže dobiti privremenu meru u postupcima ispitivanja zakonitosti, jer se interes Zajednice mora uzeti u obzir od strane suda koji rešava po zahtevu. U ovim postupcima povodom ispitivanja usaglašenosti nacionalnih pravila sa aktima Zajednice, interes Zajednice će zahtevati da države članice privremeno ne primenjuju akte koji ometaju sprovođenje pravila Zajednice. Sud je u slučaju *Roquette Frères* potvrdio da je pravo na efikasnu sudsku zaštitu primenjuje u kontekstu kršenja prava od strane institucija Zajednice.³⁵ U slučaju *Borelli* potvrđeno je da se pravo na efikasnu sudsku zaštitu primenjuje na svaku odluku nekog domaćeg organa, u vezi sa pravom Zajednice. Obaveza sudske kontrole svih odluka država članica predstavlja opšte pravno načelo prava Zajednice, koje proizilazi iz ustavnih tradicija država članica, a

³⁴ Predmet 130-79 *Express Dairy Foods Limited v Intervention Board for Agricultural Produce*, presuda 12. jun 1980, pasus 10.

³⁵ *Caase 228/92 Roquette Frères SA v Hauptzollamt Geldern*, presuda 26. april 1994, pasus 27.

propisana je i u članovima 6 i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.³⁶ U konkretnom slučaju pošto je mišljenje države članice činilo deo postupka usvajanja nekog akta Zajednice, ta država je bila obavezna da omogući sudsku kontrolu.³⁷

U slučaju *Zuckerfabrik Süderdithmarschen v HZA Itzehoe*³⁸ je potvrđeno da sistem pravne zaštite ustanovljen tadašnjim pravom Zajednice uključuje i pravo pojedinaca da osporavaju zakonitost uredbi Zajednice na osnovu tadašnjeg člana 177 Ugovora o EZ. Ovaj slučaj pokazuje nastojanje Suda da razvije efikasne pravne lekove za pojedince. Takođe, on insistira na postojanju koherentnog i međusobno povezanog sistema pravnih lekova, na nacionalnom nivou i nivou Zajednice. U slučaju *Zuckerfabrik* nemačke carinske vlasti su donele administrativnu odluku, primenjujući Uredbu Saveta broj 1914/87, koja je dovela do toga da je tužilac u ovom slučaju morao da plati 3,5 miliona nemačkih maraka, uz obrazloženje da je to poseban porez. Tokom domaćeg postupka, pojavilo se pitanje ispravnosti uredbe i ovlašćenja domaćeg suda da suspenduje domaći upravni akt, usvojen na osnovu osporavane uredbe. Pitanja tumačenja ugovora su poslata Sudu EZ, na osnovu člana 177 stav 1 tačka a. Između ostalog insistiralo se na tome pod kojim uslovima nacionalni sud može da zaustavi izvršenje neke domaće odluke, zasnovane na nekoj uredbi Zajednice, zbog sumnji koje ima u pogledu ispravnosti te uredbe. Takođe, Sud EZ je bio upitan da, na osnovu člana 177(1)(b) razmotri ispravnost uredbe 1914/87. Sud je presudio da nacionalni sud može da dosudi suspendovanje jedne takve domaće odluke, pod uslovom da ima ozbiljne sumnje u ispravnost akta Zajednice i da, ukoliko pitanje ispravnosti akta nije ranije upućeno, to mora da uradi taj nacionalni sud. Takođe, mora postojati hitnost, odnosno tužilac mora da se suočava sa ozbiljnom i nepopravljivom štetom.³⁹ Nacionalni sud mora da pazi na interese Zajednice, posebno u slučajevima kada bi izvršenje neke domaće mere dovelo do finansijskog rizika za Zajednicu.⁴⁰ Neki autori, pak, smatraju da je bolje rešenje da se dozvoli nižim sudovima da proglašavaju akt Zajednice nezakonitim,⁴¹ ali pro-

³⁶ Predmet C-97/91 *Oleificio Borelli SpA v Commission of the European Communities*, presuda 3. decembar 1992, pasus 14.

³⁷ *Ibid.*, pasus 15.

³⁸ Spojeni predmeti C-143/88 and C-92/89 *Zuckerfabrick Süderdithmarschen v Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn*, presuda 21. decembar 1991.

³⁹ *Ibid.*, pasus 28.

⁴⁰ *Ibid.*, pasus 32.

⁴¹ P. Eeckhout, *The European Court of Justice and the „Area of Freedom, Security and Justice“: Challenges and Problems*, in D. O’Keeffe, A. Bavasso, *Judicial review in European Union Law*, op. cit, str. 159.

tiv ovakvog stava stoje veoma jaki argumenti. Ukoliko bi se prihvatilo da niži sudovi odlučuju o pitanjima zakonitosti, to bi moglo dovesti do različitih rešenja kod primene prava EU u državama članicama. Ovo bi bilo suprotno načelima na kojima EU funkcioniše.

U jednom narednom slučaju *Atlanta v BEF*, postavilo se pitanje da li domaći sud može da donese pozitivnu naredbu, kojom privremeno neće primenjivati konkretnu uredbu. Naime, Uredba Saveta broj 404/93 je propisala revidirani sistem uvoznih kvota za banane. Savezna kancelarija za hranu Nemačke (*BEF*) je dodelila Atlanti smanjene kvote. Ova kompanija je zahtevala privremene mere u formi naredbe, kojom bi *BEF* odobrio dodatne uvozne dozvole, čekajući n odluku Suda EZ, povodom obraćanja suda u Frankfurtu da se ispita ispravnost uredbe. Ovaj nacionalni sud je takođe uputio dva pitanja na osnovu člana tadašnjeg 177(1)(a). Prvo, da li nacionalni sud, nakon upućivanja zahteva za utvrđivanje ispravnosti akta, može ne samo da suspenduje konkretnu nacionalnu meru zasnovanu na uredbi, već takođe, privremenom merom da reguliše sporne pravne odnose, dok Sud ne donese svoju presudu? Drugo pitanje je pod kojim uslovima takva mera može da bude doneta i da li treba praviti razliku između one privremene mere koja treba da sačuva postojeću pravnu situaciju i one koja bi stvorila novu pravnu situaciju. Sud je sledio svoje rezonovanje koje je usvojio u slučaju *Zuckerfabrik* i skrenuo pažnju na svoja ovlašćenja na osnovu tadašnjih članova 185 i 186 da propiše bilo koje neophodne privremene mere. Došlo se do zaključka da privremena pravna zaštita, koju nacionalni sudovi moraju da pruže pojedincima, na osnovu prava Zajednice, mora da bude ista, bez obzira da li oni traže suspenziju ili sprovođenje neke nacionalne administrativne mere, usvojene na osnovu neke uredbe Zajednice ili donošenje privremene mere koja utvrđuje ili reguliše spornu pravnu poziciju ili odnose u njihovu korist. U ovom drugom slučaju, privremena mera efikasno suspenduje primenu osporavanog akta Zajednice. Sud je takođe, ponovio četiri uslova za dosuđivanje privremene mere. Nacionalni sud mora da ima ozbiljne sumnje u pogledu valjanosti konkretnog akta Zajednice. Takođe, mora da postoji hitnost odnosno da je privremena mera neophodna da bi se izbegla ozbiljna i nepopravljiva šteta strani koja traži konkretnu meru. Sud mora da vodi računa o interesima Zajednice i da pri proceni svih ovih uslova poštuje odluke Suda EZ i Prvostepenog suda o zakonitosti datog akta i primeni privremenih mera na nivou Zajednice.⁴²

⁴² Predmet C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH and others v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, presuda 9. novembar 1995, pasus 51.

Postojala su dva ranija postupka ispitivanja Uredbe broj 404/93. Prvostepeni sud je odbacio tužbu Atlante na osnovu ovog člana, zbog nedostatka *locus standi*, a tužba Nemačke na osnovu člana 173(1) takođe nije uspjela, jer je Sud odbio da dosudi privremenu meru. U ovom slučaju sud u Frankfurtu je već naredio privremene mere, pošto je na to bio ovlašćen prema nacionalnom pravu (naređujući BEF-u da odobri Atlanti dodatne dozvole). U svetlu strogih uslova Suda, navedenih u prethodnim presudama po osnovu člana 173, čini se da to nije smeo da uradi. Nadležnost domaćih sudova je proširena ovom odlukom, ali izgledi kompanije Atlanta nisu bili dobri – kasnije zahtev za naknadu štete takođe nije uspeo. U kasnijem slučaju vezanom za banane, *T Port GmbH*, izneto je pitanje pred Sud EZ, koje se ticalo ovlašćenja nacionalnog suda da dosudi privremenu meru uvoznicima (kojom odobrava povećanje kvota), čekajući odluku Komisije po zahtevu za povećanjem kvota. Sud je primetio da Ugovor o EZ nije predvideo da u postupku odlučivanja po prethodnom pitanju nacionalni sud može da zahteva od Suda EZ da dosudi da je neka institucija propustila da deluje i da kontrola ovakvog navodnog propusta može biti izvršena samo na nivou sudstva EU. Stoga, nacionalni sudovi nemaju nadležnost da dosude privremene mere čekajući da neka institucija deluje. U takvim slučajevima Sud EZ ili Prvostepeni sud mogu da obezbede sudsku zaštitu privatnih subjekata.⁴³

Uloga domaćih sudija u postupcima odlučivanja o prethodnom pitanju

Značajna prepreka efikasnoj sudskoj zaštiti protiv zloupotreba institucija Zajednice predstavlja diskreciono ovlašćenje nacionalnih sudija, pri upućivanju pitanja Sudu EZ. Oni ne mogu sami da presuđuju o zakonitosti nekog akta Zajednice.⁴⁴ Najviše što mogu jeste da dosude privremene mere, za šta su smernice navedene u slučajevima *Zuckerfabrik*⁴⁵ i *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*.⁴⁶ Privremena suspenzija nekog akta Zajednice, čekajući odluku o njegovoj zakonitosti, može biti postignuta samo podnošenjem takvog zahteva od strane nacionalnih sudova svih država članica. Privremena mera će se odnositi samo na nadležnost u pogledu državljanina države suda koji je doneo privremenu meru. Takođe, ustanovljeno je da vlasti drugih država članica ne mogu da se pozovu na privre-

⁴³ Predmet C-68/95 *T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, presuda 26. novembar 1996, pasusi 53, 54.

⁴⁴ Predmet 314/85 *Foto Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost*, presuda 22. oktobar 1987.

⁴⁵ Spojeni predmeti C-143/88 and C-82/89 *Zuckerfabrik*, op. cit.

⁴⁶ Predmet C-466/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*, op. cit.

menu meru donetu u drugoj državi članici, kako bi privremeno suspendovali neki akt Zajednice, čekajući odluku Suda EZ. Potrebno je doneti privremenu meru u toj konkretnoj državi.⁴⁷

Postoji jedan dodatni princip na koji se tužioci mogu osloniti kako bi uticali na domaći sud da odluči o zakonitosti nekog akta na osnovu člana 234. Praksa je ustanovila da sud u nekoj državi članici, protiv čijih odluka ne postoji pravni lek prema nacionalnom pravu, ima obavezu da uputi pitanje na osnovu člana 234, kada postoji ozbiljna sumnja u pogledu zakonitosti neke mere.⁴⁸ Takođe, prilikom tumačenja prava EZ, potvrđeno je da će sudstvo biti odgovorno za kršenje prava Zajednice, ukoliko propusti da uputi pitanja na osnovu člana 234.⁴⁹ Takvo propuštanje bi činilo konkretnu državu članicu odgovornom u smislu naknade štete. Ne postoji razlog zbog kojega ova praksa ne bi bila primenljiva na očigledna kršenja prava EZ, u slučaju propusta da se upute pitanja o zakonitosti. Stoga, intenzivirana je obaveza nacionalnih sudova, protiv čijih odluka ne postoji pravni lek, da upute pitanje o zakonitosti, iako i dalje to nije obavezno. Sud EZ je primetio da sama činjenica osporavanja zakonitosti nekog akta Zajednice nije dovoljna, već ostaje diskreciono ovlašćenje domaćeg sudije da odluči da li je pitanje zakonitosti postavljeno u okviru značenja člana 234.⁵⁰

Slučaj *Foto Frost*⁵¹ je dugo smatran za autoritet po pitanju da domaći sudija mora da uputi pitanje ukoliko ima ozbiljne sumnje u pogledu zakonitosti nekog akta. Kasnije, u slučaju *The Queen on the Application of IATA and European Low Fares Airline Association v Department of Transport*, Sud je ustanovio frazu „dobro zasnovan“ kao standard koji zahtev u pogledu zakonitosti mora ispuniti da bi došlo do upućivanja.⁵²

Međutim, iako dolazi do određenih teškoća u praksi, postoje razlozi koji su Sud EZ naveli da, u postupcima utvrđivanja zakonitosti nekog akta, ovlašćenja domaćih sudova svedu na pitanje privremenih mera. Sud je podržao potrebu da se obezbedi jednoobrazna primena prava Zajednice, a što bi bilo veoma teško ukoliko bi se sudovima država članica dala ovla-

⁴⁷ Spojeni predmeti C-453/03, C-11/04, C-12/04 and C-194/04 *The Queen on the Application of ABNA Ltd v Productschap Diervoeder*, presuda 6. decembar 2005, pasus 111.

⁴⁸ Predmet C-461-03 *Gaston Schul Douaner expediteur BV v Minister van Landouuw*, presuda 6. decembar 2005, pasus 25.

⁴⁹ Predmet C-224/01 *Gerhard Kobler v Austria*, 2003, presuda 30. septembar 2003, pasusi 51-56.

⁵⁰ Predmet C-344/04 *The Queen on the Application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v Department for Transport*, presuda 10. januar 2006, pasus 28.

⁵¹ Predmet 314/85 *Foto Frost*, op. cit.

⁵² Predmet C-344/04 *The Queen on the Application*, op. cit., pasus 30.

šćenja da proglašavaju akte Zajednice nevažećim. Tužiocima mogu da traže da se suspenduje primena osporavanog akta i Sud EZ je imao nadležnost da donese takvu odluku. Takođe, da bi se postigla koherentnost sistema privremene zaštite, i nacionalni sudovi mogu da suspenduju primenu domaćeg akta koji je zasnovan na nekom pravilu EZ, čija se zakonitost osporava.⁵³ On je zaključio da bi različitosti između sudova u državama članicama, u pogledu zakonitosti akata Zajednice mogle da ugroze samo jedinstvo pravnog poretka Zajednice i da naruše osnovni zahtev postojanja pravne sigurnosti.⁵⁴

Koherencija i jednoobrazna primena komunitarnog prava mogu biti ugroženi diskrecionim ovlašćenjima nacionalnih sudija da proglase neki akt Zajednice nezakonitim. Obaveza da se zahteva mišljenje nastaje samo kada domaći sud zauzme stav da su argumenti u pogledu zakonitosti dobro zasnovani ili samo zasnovani. Domaće sudije, međutim, ovlašćene su da presude da je osporavani akt Zajednice u potpunosti ispravan, iako su navedeni ozbiljni argumenti koji govore suprotno. Sud EZ je zauzeo stav da nacionalni sudovi mogu razmatrati zakonitost nekog akta Zajednice i ukoliko smatraju da su argumenti koje su pred njih iznele strane u postupku, da bi dokazale nezakonitost akta, neosnovani, oni mogu da ih odbace, zaključujući da je konkretan akt u potpunosti ispravan. Radeći tako, oni ne dovode u pitanje postojanje tog akta Zajednice.⁵⁵

Opšti pravobranilac Džejkobs je u svom mišljenju u slučaju *UPA*⁵⁶ sumirao nedostatke u postupcima po tadašnjem članu 234. On je primetio da nacionalni sudovi nisu ovlašćeni da proglašavaju akte EZ nevažećim. Njihova uloga je, pored pitanja privremenih mera, ograničena na procenjivanje da li navedeni argumenti izazivaju dovoljnu sumnju u pogledu zakonitosti osporavanog akta da bi došlo do upućivanja Sudu EZ na osnovu člana 234. Džejkobs smatra da ovo nije logično kada se uzme u obzir njihova važna uloga u tumačenju pravila Zajednice. Takođe, nacionalni sudovi, osim onih protiv čijih odluka ne postoji pravni lek, ne moraju da upute pitanje Sudu EZ o zakonitosti nekog akta. Za obične sudove u državama članicama ispitivanje zakonitosti nekog akta EZ predstavlja novinu kada se to uporedi sa pitanjima sa kojima se svakodnevno sreću. Zbog toga, oni mogu da načine grešku u proceni da li je upućivanje neophodno. Takođe, ne mogu svi akti da budu ispitivani, niti se akt može ispitivati po

⁵³ Spojeni predmeti C-143/88 and C-82/89 *Zuckerfabrik*, op.cit., pasus 18.

⁵⁴ Predmet C-27/95 *Woodspring District Council v Bakers of Nailsea Ltd*, presuda 15. april 1997, pasus 20.

⁵⁵ *Ibid.*, pasus 19.

⁵⁶ Predmet C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v Council of the European Union*, mišljenje opšteg pravobranioca doneto 21. marta 2002.

svim pravnim osnovama koje tužilac navodi, jer sudija formuliše pitanja koja postavlja Sudu EZ. Ponekad ne postoji domaći propis koji je moguće ispitivati pred Prvostepeniim sudom. Tužba za utvrđivanje zakonitosti pred domaćim sudovima proizvodi dodatna odlaganja i troškove. Domaći sud može da dosudi privremene mere, ali je to njegovo diskreciono pravo. Ovakva mera ima dejstvo samo u okviru nadležnosti konkretne države članice u kojoj je doneta. Tužilac, zbog toga, mora da pokrene postupke u svim državama članicama u kojima su pogođeni njegovi interesi osporavanom merom. Ne postoji, međutim, garancija da će sud u svakoj državi dosuditi privremene mere, a to može da utiče na uniformnu primenu komunitarnog prava. Privremena mera, pak, koju donese Prvostepeni sud ima dejstvo na teritoriji cele Zajednice. Ovo jedan od najvažnijih argumenata da se na Prvostepeni sud prenese primarna odgovornost za ispitivanje zakonitosti izvršnih akata. To u praksi znači da privatni tužioci ne treba da čekaju nacionalnu implementaciju nekog akta, pre pokretanja postupka za ispitivanje tog akta. Ukoliko deluju brzo, u roku od dva meseca, Prvostepeni sud može da obezbedi privremeni pravni lek koji važi u celoj Zajednici, što nacionalni sudovi ne mogu da učine.⁵⁷

Zaključak

Privremene mere su potrebne da bi se u potpunosti obezbedila efikasna pravna zaštita u postupcima za poništaj akata EU. Njihova svrha je da sačuvaju pravnu poziciju stranaka u postupku dok se ne donese odluka u glavnom postupku. One se dosuđuju samo ako postoji hitnost i verovatnoća da će za stranku u postupku nastati ozbiljna i nepopravljiva šteta, dok se bude čekalo na odluku po tužbi za poništaj. Da bi dobila privremenu meru, stranka koja ju je tražila mora da dokaže, *prima facie*, da je neposredno i lično zainteresovana za meru koju nastoji da suspenduje. Upravo ovaj neposredni i lični interes predstavlja najveću prepreku direktnom pristupu Sudu i u odnosu na privremene mere. Takođe, u postupcima odlučivanja po prethodnom pitanju može doći do privremene suspenzije nekog akta EU, dok se čeka na odluku o njegovoj zakonitosti. Do suspenzije nekog akta može doći samo u državi u kojoj je doneta privremena mera. Pored teškoća koje postoje u njihovoj primeni, privremene mere predstavljaju jedan značajan elemenat zaštite prava pojedinaca u Evropskoj uniji.

⁵⁷ Ibid. pasus 48.

*Bojan Tubić, LL.M, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Interim Measures in the Proceedings of the Legality Review of Acts in the European Union

Abstract

The legality of the EU acts can be controlled through actions for annulment and by references for preliminary rulings. Actions before the EU Court of Justice do not have suspensive effect and the applicants can suffer significant damage by enforcement of the act which annulment is seeking. In those cases there is a possibility to impose interim measures, preserving the current situation until the decision on the legality of an act is given. Interim measures are prescribed in the Article 278 and 279 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The applicants asking for interim measures must present the circumstances that show the urgency of the request and also to give necessary information indicating *prima facie* possibility for adoption of the measures. They must prove that serious and irreparable harm will occur if the decision is not given. A disputed EU act must seriously affect the legal position of the applicant. Damage must be of that character that it cannot be fully compensated if the applicant would succeed in the main procedure. The damage which is only hypothetical is not a sufficient ground for imposing interim measures. In the proceedings of references for preliminary rulings an EU act can also be suspended. National judges cannot decide on the validity of an EU act but they can impose preliminary measures. They must be the same in the cases of the suspension and implementation of a national administrative measure, adopted on the basis of an EU act.

Key words: interim measures, action for annulment, references for preliminary rulings, EU Court of Justice