

**Др Сања Ђорђевић Алексовски,\***  
Доцент,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу,  
Република Србија

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-47495

UDK: 341.645.5:347.922(4-672EU)

Рад примљен: 02.11.2023.  
Рад прихваћен: 22.11.2023.

## **LOCUS STANDI ПОЈЕДИНАЦА КОД ТУЖБЕ ЗА ПОНИШТАЈ АКТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ\*\***

**Апстракт:** У фокусу рада су услови под којима приватни субјекти могу имати активну процесну легитимацију код тужбе за поништај аката Европске уније. Утврђују се и анализирају наметнута им ограничења због којих су оправдано означени као непривилеговани тужиоци. Поред доказивања основа за покретање тужбе за поништај и поштовања изузетно кратког преклузивног рока, појединцима се намећу додатна два услова која морају кумулативно бити испуњена – да их оспорени акт погађа директно и појединачно. Спорнији и теже остварив услов представља појединачна погођеност спорном мером, који је чак и додатно построжен у пракси Суда правде. Стога је централни део рада посвећен анализи и критиковању тзв. Plaumann теста као изузетно строго постављеног теста примене за стицање активне процесне легитимације. Дат је преглед аргумената и контраргумената за његову реформу, а све у светлу поимања права ЕУ као заокруженог правног поретка са комплетним системом заштите права појединаца. Закључује се да су ограничавајући услови за признање активне процесне легитимације, као и повремена недоступност правних лекова пред националним судовима недостаци права ЕУ као поретка који тежи владавини права и приближавању својим грађанима. Увиђа се да је протеклих деценија Plaumann тест послужио као својеврсно оружје којим се појединцима ускраћивала процесна легитимација. Иако је Лисабонским уговором начињен изванредан помак у правцу либерализације стицања locus standi, реч је само о врло ограниченом, уско дефинисаном броју ситуација.

**Кључне речи:** тужба за поништај, непривилеговани тужиоци, активна процесна легитимација, чл. 263 УФЕУ, Plaumann тест.

\* sanjadj@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021-2025. године.

## 1. Увод

У правном поретку Европске уније (надаље: ЕУ), као релативно заокруженом правном систему, остваривање циља саморегулације и самокорекције се остварује путем три правна института – тужбе за поништај, тужбе због пропуштања и индиректне надлежности. Предмет анализе овог рада биће један аспект анализе првопоменутог, тачније анализа услова под којима приватни субјекти (физичка и правна лица која се означавају и једноставно као појединци) могу поднети тужбу за поништај аката ЕУ.

Према члану 263 (4) (5) УФЕУ, тужба за поништај акта се подноси ради преиспитивања законитости аката Савета, Комисије, Европске централне банке, Европског парламента, тела, служби и агенција који стварају правне последице по трећа лица, при чему предмет тужбе могу бити како легислативни тако и извршни акти (Albors-Llorens, 1996: 7). Под актима институција ЕУ могу се подвести сви правно обавезујући акти: регулативе, одлуке, па чак и директиве уколико би, у изузетним ситуацијама, имале директно и појединачно дејство на појединце.<sup>1</sup>

Основна мана је изузетно кратак преклузиван рок за подношење тужбе – свега два месеца од дана објављивања акта или обавештавања тужиоца о акту. Ипак, разумљиво је одређење тако кратког рока који је у функцији остваривања начела правне сигурности.

Поред изузетно кратког рока, појединцима је додатно отежана могућност покретања овог поступка, те се с правом о њима говори као *непривилегованим* тужиоцима. Наиме, поред доказивања основа за покретање тужбе за поништај,<sup>2</sup> они морају још да докажу да их се оспорени акт тиче на директан и појединачан начин. Ови услови карактеришу тзв. *квалификовану везу дела са*

---

1 То би се једино могло десити у случају да је директива заправо одлука, која, као таква, има непосредно и појединачно дејство на појединце. Подсетимо се да форма односно назив акта није одлучујући фактор, већ његова суштина, те сама чињеница да је оспорена мера директива није довољна за проглашење тужбе за поништај неприхватљивом; према: *Joined Cases C-16-17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes v Council*, 1962, ECR 471, ECLI:EU:C:1962:47; *C-298/89, Gibraltar v Council*, 1993, ECR I-3605, ECLI:EU:C:1993:267. Општи суд је експлицитно навео у предметима: *T-135/96, UEAPME v Council*, 1998 ECR II-2335, ECLI:EU:T:1998:128, и *T-99/94, Asociación Española de Empresas de la carne (ASOCARNE) v Council*, 1994, ECR II-871, ECLI:EU:T:1994:252, да: „*Чињеница да је изабрани облик инструмента директива не може у овом случају омогућити Савету да спречи појединце да користе лекове који су им додељени по Уговору*“, пара. 1.

2 Основи подношења ове тужбе преузети су из француског права, те у њих спадају класична четири основа: 1) недостатак надлежности органа, б) повреда битних правила поступка, в) повреда материјалног права, г) злоупотреба овлашћења.

лицем и постојање надлежности *ratione personae* при Општем суду, односно постојање надлежности за приватног субјекта који је покренуо спор.

Поред тога, судска пракса показује велику рестриктивност у тумачењу члана 263 УФЕУ у погледу ове групе тужилаца, чиме се у реалности њихов круг значајно сужава. Са аспекта целине права ЕУ је логично да се основни канал контроле аката њених институција доступан појединцима сужава (Albors-Llorens, 1996: 8). Међутим, са аспекта појединаца је наметање тако строгог теста примене учинило да се стицање активне легитимације у већини ситуација чини недостижним (Brown, Kennedy, 2000: 146).

Поређењем три оснивачка уговора из 1950-их година, увиђају се извесне сличности, али и значајне разлике у погледу положаја појединаца код ове тужбе. Са једне стране, јасно је да је став из Париског уговора у погледу постојања *locus standi* појединаца пренет у Римске уговоре, те у том сегменту чл. 33 Уговора о Европској заједници за угаљ и челик кореспондира са чл. 146 Уговора о ЕВРОАТОМ-у и чл. 173 Уговора о Европској економској заједници (Gormley, 1966: 147). Са друге стране, постоји и значајна разлика у погледу *услова* стицања активне легитимације, при чему је парадоксално да је први, Париски уговор, био најповољнији и најдиректнији у дефинисању положаја појединца. Наиме, њиме је био дефинисан само један једини услов стицања активне легитимације – *погођеност* спорном мером, док је Римским уговорима усвојен значајно рестриктивнији приступ, будући да су за додељивање *locus standi* појединцима захтевали доказивање *директне и индивидуалне погођености* спорном мером.

## **2. Услови за остваривање активне легитимације појединаца код тужбе за поништај**

Остваривање *locus standi* непривилегованих тужилаца се у највећем броју случајева *првенствено* посматра кроз призму испуњења двоструког услова – доказивања да их се спорни акт ЕУ *непосредно и појединачно* тиче. Први услов подразумева да ће спорна мера директно утицати на подносиоца тужбе када је његов правни положај директно погођен. Директан утицај спорног акта ЕУ на појединца подразумева постојање узрочно-последичне везе између дејства акта и његовог утицаја на непривилегованог тужиоца. Другим речима, мора постојати *директна* веза између оспорене мере и губитка или штете коју је подносилац тужбе претрпео.<sup>3</sup> У пракси Суда правде је утврђено и да постоји директна погођеност када оспорени акт представља „*комплетан сет правила која су сама по себи довољна и не*

3 Joined cases C-41-44/70, International Fruit Company BV v Commission, 1971, ECR 411, ECLI:EU:C:1971:53.

захтевају никакве проведбене одредбе“.<sup>4</sup> Другачије речено, од кључне је важности постојање посредних веза између тужбе и тужиоца коме акт није упућен, при чему се у улози посредника најчешће налази држава чланица којој је акт упућен, имајући у виду њену обавезу имплементације тог акта. Уколико оспорена мера оставља дискреционо право адресатима мере који су одговорни за њену примену,<sup>5</sup> сматраће се да је узрочно-последични ланац прекинут,<sup>6</sup> а директан утицај искључен. У таквим случајевима се заправо поље „борбе“ сели на национални фронт, те се пред националним судом напада спорно дефинисан имплементациони акт. У случају непостојања имплементационог акта, могућ је директан утицај када се акт ЕУ примењује аутоматски и не зависи од воље и поступања чланица, попут регулатива. Пример неостваривања услова директности или непосредности илуструју два случаја у вези са регулативом о спајању компанија. Наиме, пошто се дошло до закључка да спорна одлука Комисије није могла имати директан утицај на савете радника (будући да спајањем компанија није дошло до настанка штете по њихова права као представника радника),<sup>7</sup> тужба за поништај је одбачена.

Иако не без значаја, претходни предмети и тестови представљају само маргиналне делиће сложене слагалице, будући да је централни његов део одувек представљао резултат тзв. *Plaumann* теста. Најспорнији и најтеже остварив услов за стицање процесне способности индивидуалних субјеката била је и остала *појединачна погођеност* спорном мером, а додатну невољу представља чињеница да је он додатно построжен у пракси Суда правде. Наиме, ригидан тест приликом процене прихватљивости тужбе у погледу постојања активне легитимације појединачна дефинисан у култном предмету *Plaumann* наставио је да се примењује све до данашњег дана. У овој пресуди јасно стоји да појединци који нису адресати спорне мере могу тврдити да их се појединачно тиче само уколико их та одлука погађа због одређених њихових карактеристика или због околности које их издвајају од свих осталих лица, чиме се разликују на појединачан начин, попут самих адресата дате мере.<sup>8</sup> *Modus operandi* Суда правде био је да

4 C-294/83, Parti Ecologiste 'Les Verts' v European Parliament, 1986, ECR 1339, ECLI:EU:C:1986:166, para. 31.

5 C-222/83, Municipality of Differdange v Commission, 1984, ECR 2889, ECLI:EU:C:1984:266.

6 C-69/69, Alcan Aluminium Raeren v Commission, 1970, ECR 385, ECLI:EU:C:1970:53; C-222/83, Municipality of Differdange v Commission, 1984, ECR 2889, ECLI:EU:C:1984:266.

7 T-96/92, Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources and others v Commission of the European Communities, 1995, ECR II-1213, ECLI:EU:T:1995:77; T-12/93, Comité Central d'Entreprise de la SA Vittel and Comité d'Etablissement de Pierval v Commission of the European Communities, 1995, ECR II-1247, ECLI:EU:T:1995:78.

8 C-25/62, Plaumann & Co v Commission of the European Economic Community, 1963, ECR 107, ECLI:EU:C:1963:17. *Plaumann* је био немачки увозник клементина који је подигао

одмах анализира испуњеност овог теже остваривог услова, те је редовно ускраћивао *locus standi* појединцима на основу овог критеријума, чак се и не осврћући на испуњеност *првог* услова – директне погођености (Albors-Llorens, 2003: 75). Другачије речено, претежан проценат тужби одбачен је због неиспуњености овог услова (Barents, 2010: 722–724).

*Plaumann* тест успоставља критеријум помоћу кога је могуће утврдити појединачни утицај акта на особу, а самим тим и њено право на тужбу. Интересантно је да је у овом предмету појединац покушао оспоравање одлуке упућене држави чланици, али је том приликом Суд правде истакао: „Особе које нису оне којима је одлука упућена могу тврдити да их се појединачно тиче само уколико се акт односи на њих или ако на основу одређене инхерентне особине или услед околности које их разликују од свих осталих лица, а ефекат ових чињеница их разликује појединачно на исти начин као у случају особа којима је упућен“.<sup>9</sup> Према датом критеријуму, за постојање појединачног утицаја, тужилац мора бити члан *релевантне* групе лица чији је број чланова *сталан* и *одређен* у време доношења спорног акта и током његове важности. По правилу се припадност одређеној групи доста тешко доказује, међутим, пракса је изузетно шаролика, те ће се навести два екстремна примера, који су на супротним крајевима спектра. Прво и основно, *actio popularis* не постоји у праву ЕУ, што самим тим подразумева да интересне групе и невладине организације не могу бити препознате као непривилеговани тужиоци. То јасно илуструје пресуда *Greenpeace*, у којој истоименој међународној еколошкој организацији за заштиту животне средине није признат *locus standi* јер их се спорна мера није појединачно тичала.<sup>10</sup> Наглашено је да је тужилац био погођен побијаном одлуком на *уопштен* и *апстрактан* начин, те да спорни акт није појединачно утицао на његов положај, будући да се односила на тужиоца на исти начин као и на друга лица која живе, раде или посећују подручје на које се оспорени акт односио. На потпуно другом крају спектра постоје ситуације када је релативно лако доказати припадање релевантној групи, а самим тим и

---

тужбу за поништај одлуке Комисије упућене Немачкој. Том одлуком је Немачкој одбијено снижавање царине на увоз клементина у Европску заједницу са 13 на 10%.  
9 C-25/62, Plaumann, p. 95.

10 T-585/93, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) v Commission, 1995, ECR II-2205, ECLI:EU:T:1995:147; C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others v Commission, 1998, ECR I-01651, ECLI:EU:C:1998:153. Немогућност остваривања активне процесне легитимације у тзв. климатским случајевима потврђен је у предметима C-565/19 P, Armando Carvalho and Others v. Parliament (People’s Climate Case), 2021, ECLI:EU:C:2021:252, paras 72-75; C-297/20 P, Peter Sabo and Others v European Parliament and Council of the European Union (EU Biomass case), 2021, ECLI:EU:C:2021:24, paras 24–28; 31–38.

*locus standi* лицима која нису наведена у спорном акту, при чему је најбољи пример област државне помоћи. Наиме, иако је сама одлука Комисије о државној помоћи упућена државама чланицама, сматра се да су релевантна и приватна лица као корисници или примаоци такве помоћи. У таквим ситуацијама ни Суд правде ни Комисија нису доводили у питање постојање директног и појединачног утицаја таквих одлука Комисије на појединце и самим тим њихову способност подизања тужбе (Ross, 1986: 868), јер је сматрано да је правни положај корисника или прималаца *изједначен* са положајем адресата тог акта.

Интересантно је да је и *колективима* признаван статус непривилегованих тужилаца, што лепо осликава случај *Front Polisario*,<sup>11</sup> у коме се индиректно поставило осетљиво политичко питање признавања територијалног суверенитета Марока у вези са Западном Сахаром. Самим тим, као прво и основно, поставило се питање *locus standi* устаничког покрета пред Првостепеним судом. Судови у ЕУ су прихватили активну процесну легитимацију устаника, чиме је дат и изванредан допринос разумевању овог појма у МЈП, што представља и једну од додирних тачака са субјектима у МЈП. Реч је дакле, о држављанима трећих држава који су тражили, као колективни ентитет, односно као побуњеници или устаници, поништај секундарне легислативе због њене несагласности са међународним уговором и праксом. Иначе, судском праксом се утврдило да се дозвољава *locus standi* држављанима трећих држава уколико захтевају тумачење или примену права ЕУ. Интересантно је гледиште Општег суда у предмету *Front Polisario*, којим је дугогодишњу *de facto* примену Споразума о придруживању ЕЕЗ и Марока, познату Савету и Комисији, покушао да реши њеним квалификовањем у *накнадну праксу*.<sup>12</sup> То је имало велике последице, будући да је тиме територијална примена датог споразума протумачена тако да обухвата и Западну Сахару, а следствено томе је овај покрет отпора могао имати *locus standi*, што је потврђено и у другостепеној пресуди.<sup>13</sup>

11 Национални покрет ослобођења Западне Сахаре од мароканских власти, *Front Polisario*, 2012. године је подигао тужбу за поништај одлуке Савета ЕУ о одобравању Споразума о либерализацији, којим се мења Споразум о придруживању ЕУ и Марока. Иако чл. 94 Споразума о придруживању одређује територијалну примену само на простору Марока, споразум се *de facto* и дуго времена примењивао и у Западној Сахари, што су признале Савет и Комисија.

12 Иако се позива начелно на цео чл. 31 Бечке конвенције о праву међународних уговора између држава из 1969. године, то се имплицитно закључује на основу жалбене пресуде. T-512/12, *Front Polisario v Council*, ECLI:EU:T:2015:953, paras 99-102 у вези са C-104/16 P, *Council v Front Polisario*, ECLI:EU:C:2016:973, paras 119-125.

13 Више о датој проблематици: Борђевић Алексовски, 2020: 214, 216–217.



Када је реч о сталности и одређености групе, већ рестриктиван *Plaumann* тест додатно се уско тумачи тзв. под-тестом *затворене класе или затвореног круга*, илустрованим у предмету *Piraiki-Patraiki*,<sup>14</sup> по коме Суд захтева да подносиоци тужбе припадају затвореној категорији, чије је чланство одређено и утврдиво на дан усвајања спорне мере и које не може бити проширено након ступања на снагу спорног акта (Shaw, 2000: 508). Слично томе, у случају *Toepfer*, увозник житарица је сматрао да је појединачно погођен, јер се побијана одлука односила само на увознике који су *одређеног* дана поднели захтев за увозну дозволу.<sup>15</sup> И у предмету *Vock*<sup>16</sup> Суд је утврдио да је подносилац тужбе појединачно погођен. Апсурдност овако постављеног под-теста је придавање превеликог утицаја временском фактору, који је релативан. Наиме, увек се може тврдити да би се други могли бавити трговином у неком тренутку, али не и у датом тренутку подизања тужбе.<sup>17</sup>

---

14 C-11/82, SA Piraiki-Patraiki and others v Commission of the European Communities, 1985, ECR 207, ECLI:EU:C:1985:18. У овом случају, грчки произвођачи су тврдили да извоз памука у Француску не би требао бити ограничен, јер су претходно већ били склопили уговоре о извозу памука који нису извршени. Међутим, тада је Комисија донела одлуку засновану на члану 130 Споразума о приступању Грчке, који дозвољава Француској да ограничи увоз памучног предива из Грчке, предузећа *Piraiki-Patraiki* покушала су да пониште ту одлуку. Пресудно је било то што је постојао извозник који је имао уговор о извозу, док други није. Суд правде је закључио да је извозник са уговором био појединачно погођен будући да је био део затворене групе, те је поништио одлуку у односу на њега. Међутим, утврђено је да извозник без уговора, упркос томе што је био директно погођен мером, није био и појединачно погођен њоме, и стога се у односу на њега није поништила спорна одлука Комисије. Иако је поменути члан 130 УЕЗ наметао Комисији обавезу да узме у обзир и интересе таквих извозника, она то није учинила. Иако се током поступка тврдило да чак и ако постоје подстицаји за друге да се придруже трговини, то би могло потрајати и можда се неће догодити током периода примене, због чега је Суд правде одбацио овај аргумент.

15 Joined cases C-106-107/63 Toepfer v Commission, 1965, ECR 405, ECLI:EU:C:1965:65.

16 C-62/70, Vock v Commission, 1971, ECR 897, ECLI:EU:C:1971:108, у коме је истакнуто следеће: „*Одлука појединачно погађа појединца када се чињеничним стањем створеним одлуком разликује од свих осталих лица и разликује га појединачно, баш као и у случају адресата. Трговца стога појединачно погађа одлука којом се држава чланица овлашћује да одбије захтев за увозну дозволу који је поменути трговац поднео пре усвајања одлуке ако држава користи то одобрење*“, пара. 1.

17 *Craig* и *De Burca* су ову проблематику и њену оправданост описали на симпатичан начин, наводећи да: „*чињеница да бих можда желео да постанем нападач Енглеске, велики пијаниста или увозник клементина не значи да тренутно имам атрибуте повезане са било којом од тих улога у животу*“, (Craig, De Burca, 2003: 496).

### 3. Критика Plaumann теста и покушаји његове реформе

На основу свега реченог не чуди што је интерпретација и примена *Plaumann* теста већ више деценија предмет оштре критике (Cygan, 2003: 995-1012; Lewis, 2006–2007: 1496–1544; Ward, 2001: 37–40; Ward, 2003: 45–77) која се заснива на неколико критеријума.

Прво, поједини аутори сматрају да се његовом применом чини већа штета него корист, јер је толико строг да услед његове примене долази до *повреде материјалних права* појединаца, тј. онемогућавања њиховог приступа суду и остваривања ефикасне судске заштите (Usher, 2005: 575–600; Ragolle, 2003: 90–101).

Друго, концепцијски гледано, применом овако дефинисаног теста се ограничавајуће делује на *владавину права*. Имајући у виду тзв. демократски дефицит Уније, односно чињеницу да у легислативном процесу не учествује једино демократски изабран орган нити односи превагу (Европски парламент), већ се одлуке усвајају на *паритетној* основи са политичким органом (Саветом), требало би на либералној и релаксиранијој основи поставити систем контроле усвојених аката, као својеврсну противтежу. Овај аргумент нарочито добија на значају када се истакне да је један од прокламованих циљева Уније изградња правног система заснованог на владавини права.<sup>18</sup> Непостојање *actio popularis* у праву ЕУ због немогућности доказивања правног интереса интересних и других група валидан је аргумент зашто би требало усвојити либералнији приступ преиспитивању аката институција ЕУ од стране ширег круга тужилаца. Јасно је да то мора бити у преклузивном, кратком року од свега два месеца због начела правне сигурности, а често и битније економске извесности, али се констатује да засад постоји изузетно *велика диспропорција* између активне легитимације привилегованих и непривилегованих тужилаца код тужбе за поништај.

Треће, истиче се његова *неадекватност* не само на концептуалном већ и на прагматичном нивоу (Craig, De Burca, 2003: 489). Концепцијски гледано, овакав став Суда правде онемогућава да подносилац тужбе икада успе, будући да је датим тестом остављена могућност судовима да се позову на *пуку могућност* бављења истом трговинском делатношћу од стране других појединаца, чиме ће се овакав теоријски аргумент искористити као разлог за одбацивање тужбе. Наиме, овај тест захтева да подносилац тужбе буде различит од свих осталих појединаца, иако би препознатљиве карактеристике несумњиво могло стећи било које друго лице у било ком

<sup>18</sup> У чл. 2 УЕУ истиче се да је једна од базичних вредности на којима почива ЕУ, између осталих, и владавина права.



тренутку. Са друге стране увиђа се да је прагматично гледано дати тест економски нереалан, будући да је скоро неостварив у пракси. Тржишна реалност понуде и потражње подразумева да постоји одређени број фирми које се не мењају драстично (Craig, 2003: 494; Biernat, 2003: 16), чиме значајно слаби аргумент Суда правде да би неки нови субјект могао да се такође бави истом делатношћу.

Због изузетно високог прага примене *Plaumann* теста, као и дугогодишње доктринарне критике, Првостепени суд се осмелио да у два наврата предложи његову реформу, позивајући се на првопоменути аргумент – онемогућавање појединцима приступа суду и остваривања ефикасне судске заштите. Без оспоравања самог *Plaumann* теста, покушано је да му се супротстави захтев приступа суду, чиме би се пред Судом правде поставио незахвалан избор. Идеја је била да би се једино таквим приступом отворила могућност да превагу однесе другопоменути правни институт који уједно представља део сложеног феномена и стандарда владавине права. Општи правобранилац је у предмету *Union de Pequenos Agricultores v Commission, (UPA)*<sup>19</sup> прво изјавио да је судска пракса у нескладу са либералним кретањима у државама чланицама, упирући своју оштрицу критике на *суштинску недоступност ефикасне судске заштите појединаца*, која се састоји у упућивању појединаца на националне судове и могућност оспоравања истог акта ЕУ путем института претходног питања усмереног на оцену ваљаности. Заправо је мудро искористио претходно изречене констатације и аргументе самог Суда правде из раније праксе како би његовим речима и аргументима изложио нов предлог теста. Уз помоћ тако либерално ревидирног теста би се утврђивало *једино* да ли спорни акт ЕУ има *значајан негативан ефекат* на непривилегованог тужиоца,<sup>20</sup> што би остављало много већи простор за доказивање *дејства* спорне мере у односу на појединце у поређењу са *Plaumann* тестом који захтева њихово *потпуно разликовање од других*.

Алборс-Лоренс је похвалила изнет предлог речима да би се по новом моделу не само „елиминисале нејасноће својствене тренутној судској пракси, већ би и примена била лака“ (Albors-Llorens, 2003: 72–92). Општи правобранилац је мудро одабрао аргумент ефикасне судске заштите као противтежу која би требало да превагне над *Plaumann* тестом, будући да је реч о једном од темеља владавине права на којој ЕУ тежи да почива. Општи правобранилац је зато лукаво и намерно сукобио *уско* постављен тест постојања активне

---

19 C-50/00, *Union de Pequenos Agricultores v Council*, Opinion of AG Jacobs, 2002, ECR I-6677, ECLI:EU:C:2002:197, а у вези са првостепеним предметом T-173/98, *Union de Pequenos Agricultores v Commission, (UPA)*, 1999, II-03357, ECLI:EU:T:1999:296.

20 C-50/00 P, Opinion of AG Jacobs, para. 60.

легитимације појединаца са њиховим *правом на приступ суду*, као један од кључних аспеката ефикасне судске заштите (Delaney, 2004: 3), желећи да издејствује успостављање *новог баланса* који би предност дао потоњем. Ни у једном тренутку се његова стратегија није заснивала на директном побијању или критиковању *Plaumann* теста, већ се анализа тицала других проблематичних премиса. Конкретно, нагласио је немогућност да се у појединим ситуацијама акти ЕУ оспоравају индиректним путем, што је нарочито случај када не постоје националне мере имплементације које треба да буду предмет тужбеног захтева пред националним судом. Објаснио је да је тада једино „решење“ заправо апсурдно и мотивише деловање *contra legem*. Наиме, потенцијални тужилац би прво морао да прекрши право како би се стекли предуслови за покретање поступка против такве мере пред националним органом. Дилему за појединце у таквим ситуацијама објашњава Корто речима да ће се појединац „или покорити регулативи упркос сумњама у њену валидност – што може резултирати непотребним губицима – или може одлучити да је прекрши и нада се да ће се слутња о њеној неваљаности показати тачном“ (Corthaut, 2002–2003: 143).

Поједини аутори инсистирају да је реч о теоретској могућности која није одржива у правном поретку ЕУ који тежи остваривању владавине права (Koch, 2005: 515; Ragolle, 2003: 91; Albors-Llorens, 2003: 87). Сам општи правобранилац је у свом Мишљењу истакао да се не може тражити од појединаца да крше право зарад добијања приступа правди.<sup>21</sup> Стога би у таквим ситуацијама инсистирање Суда правде на поступку упућивања претходног питања ваљаности заправо довело до апсурда и до супротног резултата од очекиваног, а то би био *потпуни недостатак судске заштите појединаца*. Са друге стране, чак и у случају постојања реалног приступа националном суду, претежни став доктрине је да индиректна надлежност Суда правде *није и не може бити адекватна замена* за директан приступ остварив директном тужбом (Koch, 2005: 515; Cortés Martín, 2004: 239).

Поставља се кључно питање који су разлози квалификације поступка по претходним питањима *неефикасним* или *неадекватним* путем заштите права појединаца. Прво и основно, поступак упућивања претходних питања није гарантован, будући да национални судови (уз изузеће судова последње инстанце) могу одбити његово подношење, или чак да погреше у процени ваљаности спорног акта ЕУ, те категорично тврде да јесте законит. Као што је познато, у таквим ситуацијама нису у обавези да упуте претходно питање о ваљаности аката (Раичевић, 2014: 833). На основу реченог, закључује се да се појединац може окарактерисати као својеврсни *талац* процене националног судије. За разлику од тога, код

21 Ibid, para. 43.

директне тужбе је на самом појединцу да одабере конкретне делове акта које оспорава. Друго значајно разликовање постоји код привремених мера. Наиме, уколико би привремену меру огласио Општи суд, деловала би на подручју читаве Уније, тј. на територијама свих држава чланица, док би национално изречена привремена мера била значајно ужег територијалног дејства, ограничена само на територију дате државе чланице. Имајући у виду жестину тржишне утакмице код отвореног и јединственог тржишта ЕУ, за многе индивидуалне субјекте би само ова разлика била кључна за даље пословање. Напошетку, треба се присетити саркастичне изреке да је правда спора али достижна. Свакако да је појединцима, са ограниченим буџетом, временом и трошним здравственим стањем бржи, јефтинији и ефикаснији поступак по директној тужби него онај по претходном питању ваљаности.

Са друге стране, ниједан озбиљан правник не би се могао залагати за *потпуну* либерализацију остваривања активне процесне легитимације свим непривилегованим тужиоцима, јер би то довело, са правне стране, до неоправдано широких овлашћења, а са практичне стране би дошло до колапса правосудног система Уније. Дакле, начелан метод уставновљен у праву ЕУ јесте добар, али би у пракси требало да дође до промене теста примене, јер се у пракси заиста показало да је праг примене неоправдано висок и строг.

Предложену реформу *Plaumann* теста и сам општи правобранилац је оправдао истицањем двоструког аргумента. Са једне стране, појаснио је да је постојећа судска пракса сувише сложена и у супротности са трендовима у државама чланицама. Са друге стране, истакао је контрааргумент на бојазан о потенцијалној *навалици* тужби због проширивања активне легитимације. Појаснио је да се то не би догодило из три разлога: 1) самим постојањем Првостепеног (данас Општег) суда; 2) потребом да се кумулативно испуни и први услов, који се огледа у директној погођености спорном мером; 3) постојањем преклузивног кратког рока за подношење тужбе за поништај.

Опицавајући пулс револуционарног таласа, и истовремено охрабрујући такав предлог реформе, Првостепени суд је у случају *Jégo-Quére*<sup>22</sup> делимично прихватио предлог општег правобраниоца из *UPA* предмета, о којем се, у том тренутку, још увек није изјаснио Суд правде. У овом случају, група риболоваца оспорила је ваљаност регулативе ЕЗ која је забрањивала риболов коришћењем тзв. плутајућих мрежа. Према традиционалној формули, требало им је ускратити активну легитимацију услед недостатка

---

22 T-177/01, *Jégo-Quére et Cie SA v Commission*, 2002, ECR II-02365, ECLI:EU:T:2002:112.

појединачне погођености одредбама регулативе, будући да је она била општа по карактеру (Harlow, 2002: 152). Међутим, Првостепени суд им је признао *locus standi*, те прешао на разматрање меритума. Првостепени суд је искористио прилику и формулисао нови тест индивидуалне погођености мером док се чекала другостепена пресуда за предмет *UPA*. Нови тест садржан је у пара. 53 пресуде, који каже: „како би се осигурала ефикасна судска заштита појединаца, физичко или правно лице мора се сматрати појединачно погођеним мером Заједнице која се њега директно тиче уколико дотична мера утиче на његов правни положај, дефинитивно и непосредно, ограничавањем његових права или наметањем обавеза. Број и положај других лица на која мера такође утиче или на која може утицати нису од значаја у том погледу“. Дакле, успешност појединаца у доказивању *locus standi* би се заснивала на прикупљању доказа који би указивали да ли је спорна мера утицала на њихов правни положај. Другачије речено, спорна мера морала би или да ограничава њихова права или да им пак намеће обавезу. Поред тога, мора се испунити и други услов који прописује да *дејство* такве мере мора бити *дефинитивно* и *непосредно*, чиме се искључује *потенцијални* ефекат својствен манљивом *Plaumann* тесту. Иако је понуђени нови тест примене појединачне погођености свакако у супротности са дугогодишњом судском праксом, истина је да није био супротан релевантном члану 230 (4) УЕЗ, већ је само понудио његово *другачије тумачење*.

Нажалост, талас реформе био је врло кратког даха, будући да је трајао само у интервалу док није стигла жалбена пресуда по претходном, *UPA* предмету. Суд правде није прихватио предложену промену теста, те се ригидно држао *Plaumann* теста, категорично одбијајући његову измену, што је неминовно значило његово потврђивање и у другостепеној пресуди *Jégo-Quéré*.<sup>23</sup> Није следио иновативан предлог Првостепеног суда, већ се строго држао традиционалног тумачења *Plaumann* формуле, инсистирајући на ставу о доступности читавог система правних лекова грађанима ЕУ, чиме је оповргао основни аргумент за промену теста.

Упркос конкретним предлозима за реформу, као и оштрој доктринарној критици *Plaumann* теста, Суд правде категорички одбија промену, због чега се поставља кључно питање *разлога и мотивације* Суда правде да задржи овакав *status quo*. Будући да анализе *Plaumann* теста постоје колико

23 Будући да је исти општи правобранилац, *Jacobs*, био ангажован и у другостепеном предмету *Jégo-Quéré*, за разлику од става из претходног предмета, *UPA*, где је храбро изнедрио нови тест примене, парадоксално је у овом Мишљењу морао да тврди супротно, тј. да потврди постојећу судску праксу, тачније став Суда правде из другостепене пресуда *UPA* предмета. Иако је неко заговорник промена и критичар постојећих правних решења, судске пресуде се морају поштовати.

и сам тест, током деценија се накупило више различитих мишљења о резонувању Суда правде. Примера ради, Размусен је још 80-их година прошлог века сугерисао да Суд правде „има дугорочни интерес да преобликује правосуђе“ да би могао да „делује као виши апелациони суд“ (Rasmussen, 1980: 112–127). Сматрао је да је Суд правде био става да би судове држава чланица неформално требало третирати као *de facto* првостепену инстанцу ЕЗ/ЕУ, како би се смањила оптерећеност тада једино постојећег Суда правде. Уколико се хипотетички прихвати аргумент о постојању намере да се контролише број упућених тужби за поништај аката ЕУ од стране појединаца, онда је *начин* био непринципијелан. Изградњи либералног и принципијелног теста примене стицања активне легитимације не би на путу требало да стоји бојазан од великог броја тужби појединаца за поништај. Хипотетичка бојазан Суда правде заправо представља аргумент у прилог тезе да појединци не остварују или не могу заштитити на адекватан начин сопствена права. Поједини аутори наговештавају да је иза овако ригидно дефинисаног теста *страх*, а не нормативни разлог, те врше својеврсно поређење са судбином Европског суда за људска права. Наиме, они тврде да је Суд правде покушао да извуче науку од свог комшије из Стразбура, увидевши како изгледа када се постане жртва сопственог успеха. Ипак, јасан противаргумент изнетом гледишту је *време* инаугурисања *Plautmann* теста. Подсетимо да је он дефинисан још почетком 60-их година, када је оптерећеност Суда правде, па и Европског суда за људска права била минимална, те се претходна аргументација једино може прихватити за каснији период, и тако објаснити грчевита доследност у примени теста од стране Суда правде.

Међутим, уколико се занемаре историјски превазиђене тезе, открива се да је мотивација Суда правде заправо двоструког порекла. Као прво, Суд правде је става да промена теста примене захтева промену оснивачког уговора, тј. текста некадашњег члана 230 (4) Уговора о ЕЗ. Поред тога, Суд правде одбацује тезу о ЕУ као неефикасном правном поретку, већ инстистира на ставу да постоји и да је појединцима доступан комплетни систем правних лекова.<sup>24</sup>

Поводом првог разлога, односно става да је потребна измена самог текста члана оснивачког уговора неопходно је истаћи неколико ствари. Прво и основно, позитивно је то што је Суд правде отшкринуо врата таласу

---

24 Подсетимо се да је по први пут још на међувладиној конференцији 1996. године поводом усвајања Амстердамског уговора позвао државе чланице да размишљају о реформи тадашњег члана 230 (4) УЕЗ, увиђајући да је дата одредба сама по себи неефикасна у пружању одговарајуће судске заштите грађанима, чиме је делимично признао аргументе својих критичара.

промене, те дозволио потенцијал измене спорног теста. Међутим, Суд правде се оградио речима да је *решење у рукама држава чланица и њихових националних судова* јер је то изван његове надлежности. Јасно је истакао да би нови систем судске ревизије било могуће остварити једино путем експлицитне ревизије оснивачког уговора, те да би измена вишедеценијске судске праксе једино била могућа *језичком* изменом тадашњег члана 230 (4) оснивачког уговора, категорички одбијајући да пут промене лежи у измени теста примене који је он сам инаугурисао. Дакле, Суд правде је инсистирао на доследој примени *Plaumann* теста више деценија, пребацујући лоптицу у двориште држава чланица, како би оне експлицитно тражиле и међусобно договориле измену, истина, уско језички детерминисане активне легитимације појединаца по употребљеним синтагмама чл. 230 (4) Уговора о ЕЗ. Сама формулација датог члана је језички ограничавајуће постављена да је јасно да никада није ни имао за циљ остављање широког простора за стицање активне легитимације појединаца. У супротном, могућност стицања *locus standi* од стране појединаца за одлуке које нису директно њима упућене створило би непотребну конфузију и несигурност у комунитарном праву, данас праву ЕУ, те би такав став на дуже стазе више штетио, него користио праву ЕУ. Разматрајући овакав аргумент, заиста је тачно да је сама формулација члана таква да је инхерентно ограничавајућа, будући да је то била воља и изражена намера оснивача – држава чланица. Крег сугерише да је кључно питање тумачење и примена овог члана, а не његова језичка формулација. Напослетку, као што је већ напоменуто, ниједна одредба, па ни ова, није ограничена само на једно, одређено тумачење, па чак ни оно које је већ изнедрено у пракси. Стога сугерише да је оваквим ставом Суд правде покушао да избегне навалицу судских спорова, тако што је онемогућио појединцима да оспоравају ваљаност аката који су настали ао резултат тзв. *тешких дискреционих оцена* (Craig, 1994: 524–525).

Иако је неспорно да је Суд правде везан формулацијом чланова из оснивачког уговора, исто тако је неспорно да сам текст норме истовремено *не прописује тестове примене*. Њих је сам Суд правде дефинисао у пракси у складу са сопственим мишљењем, те је неубедљив аргумент о немогућности промене тих истих тестова примене од стране органа који их је формулисао. Будући да нигде у оснивачком уговору није дефинисано, па ни сугерисано да услов индивидуалне погођености мером заправо подразумева да подносилац захтева мора да докаже разликовање од свих осталих лица на исти начин као и адресат дате мере, јасно је да је дато тумачење изнедрио Суд правде. Самим тим, уколико је већ манифестовао правосудни активизам приликом инаугурисања *Plaumann* теста, јасно је да се истим методом може извршити



и промена датог теста. Међутим, Суд посеже за правним формализмом, те за промену теста захтева *ревизију* оснивачког уговора, што је правно гледано невалидан аргумент, будући да таквим ставом он сопствену праксу уздиже на ниво уставне материје. Иако је неспорно да је пракса Суда правде у многим областима била *кључна*, јер је правним активизмом не само одржаван већ и развијан овај специфичан правни поредак. Међутим, ма колико значајна, судска пракса се не може и формално изједначити са снагом оснивачког уговора као извора права.

Запажа се велика диспропорција између ригидног става Суда правде поводом установљавања активне легитимације појединаца за поништај аката, и наличја исте медаље. Наиме, Суд правде се залагао за рано стицање субјективитета појединаца, принцип директног дејства, као и друге механизме којима се тежило истом циљу – *ефикасној заштити додељених права појединцима*. У том контексту, позната је и *Kadi* сага о посредном супротстављању Суда правде чак и резолуцијама Савета безбедности зарад заштите људских права, тачније права на одбрану као сегмента права на правично суђење. Стога, иако је за похвалу резервисаност Суда правде и његова обазривост при увођењу каквих промена, негативан је његов *селективни* приступ, те инсистирање да се измене могу извршити једино ревизијом оснивачког уговора.

Неки аутори сматрају да је промена теста примене *одговорност* самог Суда правде (Chalmers, Monti, 2006: 433; Ragolle, 2003: 100; Tridimas, 2008: 81; Abaquense de Parfouru, 2007: 387; Albors-Llorens, 2003: 90), иако је јасна резервисаност Суда да изврши такав корак како не би поткопао сопствени ауторитет и био додатно критикован због недоследности у поштовању сопствене праксе. Међутим, динамичне промене захтевају и прилагођавање судске праксе, што неминовно и увек води некој врсти или обиму критике. Многи аутори тврде да је таквим ставом Суда правде пропуштен историјски тренутак за промену, док његове аргументе квалификују као неуверљиве (Koch, 2004: 819; Chalmers, Monti, 2006: 432-433; Brown, Morijn, 2004: 1654; Ragolle, 2003: 101; Albors-Llorens, 2003: 92; Cortés Martin, 2004: 245). Други пак тврде да је својом рестриктивним приступом Суд правде *дословно* бранио улогу квази-чуvara оснивачког уговора, чиме је бранио и саму природу правног поретка ЕУ (Delaney, 2004: 3). Јасно је да мора постојати иновативност и одважност Суда правде, па се чак и благонаклоно гледа на судски активизам у случајевима изградње или одбране правног поретка ЕУ,<sup>25</sup> док је са друге стране уочљив његов формализам и строго кретање у границама текста оснивачког уговора

---

25 Примера ради, приликом инаугурисања принципа директног дејства, примата или одговорности држава за повреду права ЕУ.

када су мањи улози у питању, као што је видљиво код питања активне легитимације појединаца. Тзв. пионирски активизам Суда правде оправдава се када му је циљ унапређивање и развитак права ЕУ као наднационалног поретка, док изгледа да процесна права појединаца не иду ка истом циљу.

Са друге стране, излишност потребе измене *Plaumann* теста Суд правде оправдава и другим аргументом – постојањем *ефикасне судске заштите појединаца*. Наиме, он инсистира на тези о постојању „*комплетног система правних лекова*“<sup>26</sup> који је доступан појединцима ради заштите индивидуалних права и стога сматра непотребним да се јасно дефинисана мала врата установљавања *locus standi* појединцима излишно и потенцијално штетно проширују. Поставља се кључно питање истиности, односно оправданости такве тврдње. Наиме, у случају да подносилац не докаже *locus standi* код тужбе за поништај, Суд правде сматра да постоје други путеви пружања адекватне судске заштите, првенствено путем оспоравања ваљаности акта ЕУ пред националним судовима, чиме би се индиректним путем, преко института претходног питања, остварила адекватна заштита појединаца. Чини се да Суд правде ставља на пиједестал овакву више теоретску него практичну могућност, и потпуно игнорише реалне потешкоће са којима се суочавају појединци када желе да се упути претходно питање, а што је до детаља описао општи правобранилац у свом Мишљењу поводом *УРА* случаја. *Могућност* судске заштите не треба изједначавати са постојањем *ефикасне* правне заштите, а што се чини да је теза, или боље рећи замена теза коју форсира Суд правде. Поред тога, Суд правде је такође одбацио аргумент додељивања *locus standi* по аутоматизму уколико не постоји оваква алтернатива. Поједини аутори чак сматрају да се тиме не само ускраћује ефикасна судска заштита појединцима, него се у појединим ситуацијама то може изједначити са ускраћивањем правде. Уколико се зна да је Повеља о основним правима ЕУ уставног ранга након ступања на снагу Лисабонског уговора, а да је један од циљева наведених у чл. 6 приступање Европској конвенцији за заштиту људских права,<sup>27</sup> онда се поставља питање компатибилности оваквих опречних ставова и њихових резултата.

Неки сматрају да је забрињавајуће то што Суд правде установљава овакве двоструке аршине (Arnold, 2000: 177 190). Са једне стране, највиша судска инстанца ЕУ упућује појединце на несигуран, негарантован пут поништаја аката ЕУ посредством претходног питања ваљаности, када

26 C-294/83, Parti Ecologiste 'Les Verts', para. 23.

27 Чл. 47 Повеље је прописано право на ефикасан правни лек, као и чл. 13 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

јасно у оснивачком уговору стоји да појединци имају могућност директног подизања тужбе за поништај. Тиме се у пракси форсира индиректан пут заштите права појединаца уместо непосредне судске заштите путем директних тужби. Иако су национали судови у обавези да упуте претходно питање ваљаности у случају сумње у законитост акта ЕУ на основу стандарда *Foto-Frost*,<sup>28</sup> претходно је потребно убедити националног судију у дату сумњу, што је неизвештан задатак.

#### **4. *Locus standi* појединаца код тужбе за поништај према изменама из Лисабонског уговора**

Пошто је пресудом у *UPA* Суд правде на државе чланице „пренео терет“ одлучивања о судбини *locus standi* појединаца код тужбе за поништај, реформа спорног члана морала је бити извршена оснивачким уговором. Све док државе чланице нису реаговале на одговарајући начин који би довео до промене спорног теста примене, Суд правде није ни педаљ одступио од *Plaumann* теста. Критике су делом дале плод, те је у Лисабонском уговору *формулација* била промењена у односу на предлог из Уговора о уставу за Европу,<sup>29</sup> тако да нови члан 263 (4) УФЕУ гласи: „*Свако физичко или правно лице може, под условима утврђеним у првом и другом параграфу, покренути поступак против акта упућеног том лицу или који га погађа директно и појединачно, као и против регулаторног акта који их се директно тиче и који не подразумева мере спровођења*“. Као што се види, текст новог члана није донео одговоре на бројне претходно описане дилеме, већ је додатком треће могућности, нажалост, унео додатне нејасноће. Дакле, поред прве две могућности које су остале исте, уведен је и *трећи* сценарио. Увиђа се да се у случају оспоравања регулаторног акта који не подразумева мере имплементације не захтева испуњавање услова појединачне, већ само *директне* погођености, што је значајно формално олакшање (Радивојевић, 2017: 42–46).

Међутим, поставља се питање да ли је то довело до суштинских промена. Сматра се да изменом овог члана *није извршена стварна реформа* услова погођености, већ је начињена једино дистинкција између законодавних и регулаторних аката (Kombos, 2005: 14), што јесте помак у правом смеру, али недовољан у поређењу са вишедеценијском критиком (Harding, 1981: 93; Harlow, 1992: 213; Garcia De Enterría, 1993: 19; Craig, 2003: 493; Cygan, 2003: 995; Enchelmaier, 2005: 173; Flogaitis, Pottakis, 2005: 108; Editorial, 2007: 561).

---

28 С-314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 1987, ECR 4199, ECLI:EU:C:1987:452.

29 Чл. III-365 (4) Уговора о Уставу за Европу.

Другачије речено, дошло је до ублажавања дате разлике, која је и раније постојала у пракси, док се суштина проблема заобишла.

Нова формулација је критикована по двоструком основу: а) доводи до терминолошке забуне и б) и даље је неспојива са принципом ефикасне судске заштите. Прво и основно, као што је познато, Лисабонски уговор уводи, али не даје јасну дефиницију регулаторних аката (Toth, 2004: 2–3; Balthasar, 2010: 542), што је велики пропуст имајући у виду да садржи одредбе које директно утичу на процесна права појединаца (Koch, 2005: 520). Други проблем је заправо стари, већ познати, који се тиче идентификоване правне празнине у домену права на ефикасну судску заштиту појединаца. Будући да је једина новина проширивање *locus standi* појединаца на регулаторне акте који не захтевају мере имплементације, постоји могућност да у пракси дође до парадоксалне ситуације која се и досад јављала – да потенцијални тужилац може обезбедити приступ правди само уколико претходно прекрши право, на шта је већ упозорио општи правобранилац у свом Мишљењу у *UPA* предмету. Тиме се појединци „терају“ да кршењем одредби спорне мере и позивањем на њену неваљаност себи изграде једину линију одбране пред националним судом. Након тога, требало би да национали суд упуте претходно питање о ваљаности дате мере ЕУ.

Ипак, судска пракса је показала да је дошло до олакшавања доказивања активне процесне легитимације појединаца у новоуведеном трећем сценарију, што ће бити илустровано уз помоћ два случаја. У предмету *Inuit Tapiriit Kanatami I* Суд правде је по први пут дао одређење регулаторног акта,<sup>30</sup> након чега је утврдио да спорна регулатива не може бити сматрана регулаторним, већ законодавним актом. Тужба је одбачена због недостатка *locus standi* њених подносилаца. Међутим, следеће године је усвојена још једна регулатива која је имала за циљ дефинисање начина имплементације претходне, опште регулативе, те је дат повод за наставак тзв. *Inuit Tapiriit Kanatami* саге. Интересантан је след догађаја сагледавано са аспекта анализе судске праксе о *locus standi*. Прво, Општи суд је изоставио разматрање испуњености услова за активну процесну легитимацију, те одмах прешао на меритум спора. Разумљиво је стога што подносиоци тужбе нису тај поступак Суда оспоравали у жалби. Међутим, изненађујуће је то што ни Суд правде, Комисија, Савет нити Европски парламент у поступку по

---

30 C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Parliament and Council of the European Union (Inuit Tapiriit Kanatami I)*, EU:C:2013:625. Суд правде је следио став Општег суда, те је регулаторне акте негативно одредио као „акте опште примене који нису законодавни акти“ (пара. 60 пресуде).

жалби нису ни реч рекли о датом питању,<sup>31</sup> иако су све очи академске заједнице биле упрте у њих, утолико пре јер Суд правде има могућност да га по службеној дужности разматра.<sup>32</sup> Остаје нејасно и недоречено зашто је Суд правде одлучио да потпуно пренебрегне разматрање тог контроверзног питања. Имплицитно се може закључити да је Суд правде сматрао да су тужиоци ипак имали активну процесну легитимацију, што значи да је дату provedбену регулативу Суд схватио као регулаторни акт, те није било потребно испуњавање услова појединачне, већ само директне погођености.<sup>33</sup> Ипак, било је пожељно да је Суд правде то *експлицитно* навео у пресуди, будући да је поново пропуштена шанса за прецизирање појединих синтагми. Примера ради, и даље је нејасно шта се све подразумева под синтагмом да регулаторни акт „не подразумева мере спровођења“, а у вези са другачијом судском праксом.<sup>34</sup> Поред тога, ћутање Суда правде о питању прихватљивости наводи на закључак његовог саглашавања са ставом Општег суда, који из разлога економичности није улазио у разматрање датог питања.<sup>35</sup> Иако се запажа тежња да се услови стицања *locus standi* релаксирају, недореченост у погледу јасних захтева које треба испунити стварају дилеме у правилном разумевању судске праксе. Имплицитно прихватање постојања активне процесне легитимације је проблематично јер је супротно захтевима формулисаним у члану 263 УФЕУ и ублажава разлику између привилегованих и непривилегованих тужилаца.

С друге стране, пресуда *Microban* на истински начин потврђује да је ревизија правила о *locus standi* извршена Лисабонским уговором *заиста олакшала* појединцима директно оспоравање незаконитих аката у тзв. трећем

---

31 C-398/13 P, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Commission (Inuit Tapiriit Kanatami II)*, EU:C:2015:535.

32 C-583/11 P, *Opinion of AG Kokott*, ECLI:EU:C:2013:21, para. 25; C-176/06 P, *Stadtwerke Schwäbisch Hall and others v Commission*, EU:C:2007:730, para. 18.

33 Дакле, Суд правде је следио мишљење општег правобраниоца; *ibid*, пара. 26.

34 Постоји пракса СПЕУ поводом такве језичке конструкције: C-274/12 P, *Telefónica v Commission*, EU:C:2013:852, para. 35; T-380/11, T-380/11, *Anonymi Viotechniki kai Emporiki Etairia Kataskevis Konservon - Palirria Souliotis AE v European Commission*, EU:T:2013:420, para. 42, а у пара. 31 предмета C-456/13 P, *T & L Sugars*, EU:C:2015:284, изнедрио је став да чак и штуре, техничке националне мере примене могу се оквалификовати као мере имплементације.

35 „Ради економичности поступка, прво би требало размотрити захтев подносилаца представке за поништај, без претходног одлучивања о прихватљивости тужбе“; T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Commission ((Inuit Tapiriit Kanatami II))*, EU:T:2013:215, para. 21.

сценарију. У овом случају<sup>36</sup> спорна одлука Комисије била је квалификована као регулаторни акт, будући да је то био незаконодавни акт опште примене, усвојен у складу са поступком комитологије који се примењује на објективно утврђене ситуације и производи правне ефекте у погледу предвиђених категорија лица на уопштен и апстрактан начин.<sup>37</sup> Након што се закључило да је испуњен услов *директне* погођености спорном мером,<sup>38</sup> и да она не подразумева мере имплементације,<sup>39</sup> подносиоцима је призната активна процесна легитимација. Приликом разматрања услова директне погођености, Општи суд је истакао да ревизија члана 263 (4) „тежи циљу отварања услова за покретање директних тужби“, те да овај услов у контексту покретања поступка против регулаторних аката не треба рестриктивније тумачити од устаљеног начина у периоду пре Лисабонског уговора.<sup>40</sup> Суд правде је затим *проширио* значење термина *мере имплементације* у контексту регулаторног акта, тако да укључује сваку меру, независно од њене садржине, која производи дејство на националном или европском нивоу.<sup>41</sup>

Када је реч о првом и другом краку теста примене, нажалост, Лисабонски уговор га није ни проширио нити редефинисао, те је пропуштена историјска шанса која ће се поново јавити тек при наредној ревизији. Стога и даље постоје супротстављена мишљења о постојању ефикасне судске заштите појединаца. Са једне стране, Суд правде и даље тврди да постоји заокружен тј. комплетан систем судске заштите доступан појединцима, те да не постоји реална потреба за проширивањем могућности стицања *locus standi*. Са друге стране, део доктрине не прихвата дату тезу (Abaquense de Parfouru, 2007: 401–402; Brown, Morijn, 2004: 1659), нарочито јер не прихватају да је алтернативни пут оспоравања мера ЕУ *ефикасан*, па чак ни *доступан* правни лек. На основу реченог, бројни проблеми примене поступка одлучивања о претходном питању истакнути од стране општег правобраниоца у предмету *УРА* су и даље актуелни.

36 Произвођачи извесног једињења су оспорили одлуку Комисије да се дато једињење избрише са листе дозвољених пластика које могу доћи у додир с храном. Ова одлука Комисије представљала је имплементацију већ усвојене ЕУ легислативе.

37 T-262/10, Microban International and Microban (Europe) v Commission, 2011, ECR II-07697, ECLI:EU:T:2011:623, para. 20–25.

38 Ibid, paras 26–32.

39 Ibid, paras 33–38.

40 Ibid, para. 32.

41 T-279/11, T&L Sugars and Sidual Açúcares v Commission, ECR II, 2012, p. 299, ECLI:EU:T:2013:299; C-274/12, Telefonica SA v Commission, ECR I, 2013, p. 852, ECLI:EU:C:2013:852; C-132/12 P, Stichting Woonpunt and Others v Commission, ECR I, 2014, p. 100, ECLI:EU:C:2013:335.



Напоследку, у још једном односу се примећује постојање двоструких аршина. Наиме, иако се залаже за ефикасност судске заштите од стране националних судова,<sup>42</sup> чини се да сâм Суд правде није успоставио тако строг стандард када је реч о сопственој пракси. Намећући националним судовима дужност да осигурају поштовање права додељених правним поретком ЕУ,<sup>43</sup> чини се да је тиме на њих пренео *већи терет* на пољу ефикасног остваривања права појединаца. Парадоксално је да су појединци у бољој процесној позицији да оспоравају акте ЕУ пред националним судовима, него пред правосудним органима саме Уније.

## 5. Закључне напомене

У периоду пре Лисабонског уговора, у праву ЕУ се у вези тужби за поништај развио јасан образац судске праксе по коме су приватни субјекти (физичка и правна лица) морали да кумулативно испуне услове директне и појединачне погођености оспореним актом како би могли да стекну активну процесну легитимацију. Притом се у пракси нарочита пажња посвећивала другом услову, услову појединачне погођености, толико да је немали број пута долазило до потпуног „прескакања“ фазе утврђивања испуњености првог услова. Надаље, у вези услова појединачне погођености у јуриспруденцији се развио и до данашњих дана одржао изузетно строг тест примене назван *Plaumann* формула. Због своје изузетне рестриктивности, овај тест је практично учинио немогућим да приватни субјекти остваре *locus standi*.

Бројне критике које је ова формула изазвала довеле су до усвајања новог става члана 263 Лисабонског уговора, којим је уклоњен захтев индивидуалне погођености за регулаторне акте који су од директног значаја и не подразумевају мере за спровођење. Међутим, практичне импликације на физичка или правна лица овог новог става испрва су биле нејасне, те је било потребно извесно време како би се у судској пракси искристалисало његово значење.

Заобилажење *Plaumann* теста могуће је у случајевима кумулативног испуњења два услова, а то је да је оспорени акт регулаторне природе и

---

42 C-294/83, Parti Ecologiste 'Les Verts', paras 11, 17, 19, 22-26; C-265/78, Feiwcrda BA v Produktschap voor Vec en Vices, 1980, ECR 617, ECLI:EU:C:1980:66, paras 12-19; C-222/84, Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Cons tabdlary, 1986, ECR 1651, ECLI:EU:C:1986:206, paras 11, 16-19.

43 C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal S.p.A, 1978, ECR 629, ECLI:EU:C:1978:49, paras 13-18; C-213/89, The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others, 1990, ECR I-2433, ECLI:EU:C:1990:257, paras 17-20.

да не садржи никакве мере за спровођење. У супротном, остаће терет доказивања појединачне погођености спорном мером.

Испрва је било неопходно да се у јуриспруденцији појасни значење појма „регулаторни акт“. Сада је јасно да он осим законских, обухвата и акте опште примене, чиме се из свог обухвата искључују законодавни акти (директиве, уредбе и одлуке донете по редовном законодавном поступку). Затим се у пракси појаснило значење израза „акт који не садржи мере за спровођење“. Сада је јасно да питање да ли регулаторни акт подразумева мере спровођења треба оцењивати искључиво у односу на предмет тужбе за поништај и субјекта који покреће поступак према члану 263(4) УФЕУ. Захтев за одсуством мера за спровођење једнак је одсуству било каквих мера за спровођење које су предузеле државе чланице, што значи да ће чак и мере које су аутоматске или само помоћне потпасти под ову дефиницију. Закључује се да је Лисабонски уговор физичким или правним лицима олакшао оспоравање незаконодавних аката опште примене. Међутим, подносиоци захтева који желе да подвргну регулаторне акте судском преиспитивању такође ће морати да докажу да у државама чланицама нису донете мере за спровођење, што је понекад теже од очекиваног. За разлику од тог сценарија који се односи на регулаторне акте, Лисабонски уговор није увео никакве измене у погледу услова за поништај аката донетих по редовној законодавној процедури, јер је и даље на снази *Plaumann* формула.

Уколико се посматра шира слика, закључује се да су ограничавајући услови за признање активне процесне легитимације, као и повремена недоступност правних лекова пред националним судовима, недостаци права ЕУ као поретка који тежи владавини права и приближавању својим грађанима. Интересантно је приметити како исти ауторитет који је појединцима доделио статус субјекта права рано у развоју овог поретка, им такође онемогућава либералну употребу активне легитимације, упорно тврдећи да постоје други правни путеви. На основу свега реченог, увиђа се да је протеклих деценија *Plaumann* тест послужио као својеврсно *оружје* којим се појединцима ускраћује процесна легитимација. Иако је Лисабонским уговором начињен *известан помак* у правцу либерализације стицања *locus standi*, увиђа се да је реч само о врло ограниченом, уско дефинисаном броју ситуација.

### Литература и извори

Abaquense de Parfouru, A. (2007). Locus standi of Private Applicants Under the Article 230 EC Action for Annulment: Any Lessons to be Learnt From France?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 14 (4), pp. 361–402.

Albors-Llorens, A. (1996). *Private parties in European Community Law. Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford,

Albors-Llorens, A. (2003). The standing of private parties to challenge community measures: has the European Court missed the boat?, *Cambridge Law Journal*, 62 (1), 72–92.

Arnulf, A. (2000). The action for annulment: a case of double standards?, O’Keeffe, D., Bavasso, A. (Eds.), *Judicial Review in European Law, Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, The Hague, Kluwer Law International,

Balthasar, S. (2010). Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new Article 263 (4) TFEU, *European Law Review*, 35, pp. 542–550.

Barents, R. (2010). The Court of Justice after the Treaty of Lisbon, *Common Market Law Review*, 47 (3), pp. 709–728.

Biernat, E. (2003). The Locus standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community, *Jean Monnet Working Paper*, 12 (3),

Brown, C., Morijn, J. (2004). Comment on Jégo-Quéré, *Common Market Law Review*, 41 (6), 1639–1659.

Brownlie, I. (2008). *Principles of International Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge,

Chalmers, D., Monti, G. (2006). *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge,

Cortés Martin, J. M. (2004). Ubi ius, Ibi Remedium? – Locus standi of Private Applicants under Article 230 (4) EC at a European Constitutional Crossroads, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 11 (3), pp. 233–261,

Corthaut, T. (2002-2003). Comment on Jégo-Quéré, *Columbia Journal of European Law*, 9 (1), pp. 141–166,

Craig, P., De Burca, G. (2003). *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford,

Craig, P. (1994). Legality, Standing and Substantial Review in Community Law, *Oxford Journal of Legal Studies*, 14, pp. 507–537,

Craig, P. (2003). Standing, Rights, and the Structure of Legal Arguments, *European Public Law*, 9 (4), pp. 493–508,

Cygan, A. (2003). Protecting the interests of civil society in Community decision-making – the limits of article 230 EC, *International and Comparative Law Quarterly*, 52 (4), pp. 995–1012,

Delaney, E. (2004). Right to an Effective Remedy: Judicial Protection and European Citizenship, *Federal Trust Constitutional Online Paper Series*, 17,

Ђорђевић Алексовски, С. (2020). Тумачења међународних уговора Европске уније применом правила из Бечке конвенције о уговорном праву од стране Суда правде ЕУ, Усклађивање права Србије са правом ЕУ – зборник радова, књ. 7, Ниш, Правни факултет, стр. 203–221,

Editorial. (2007). What should replace the Constitutional Treaty?, *Common Market Law Review*, 44 (3), pp. 561–566,

Enchelmaier, S. (2005). No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230 (4) EC, *Yearbook of European Law*, 24, pp. 173–221,

Flogaitis, S., Pottakis, A. (2005). Judicial Protection Under the Constitution, *European Constitutional Law Review*, 1, pp. 108–111,

Garcia De Enterría, E. (1993). The Extension of Jurisdiction of National Administrative Courts by Community Law: the Judgment of the Court of Justice in Borelli and Art. 5 of the EC Treaty, *Yearbook of European Law*, 13, pp. 19–37,

Gormley, W. P. (1966). The Procedural Status of the Individual before International and Supranational Tribunals, *Martinus Nijhoff, The Hague*,

Harding, C. (1981). The Impact of Art 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action, *Yearbook of European Law*, 1, pp. 93–113,

Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*, Oxford University Press,

Harlow, C. (1992). Towards a Theory of Access for the European Court of Justice, *Yearbook of European Law*, 12, pp. 213–248,

Koch, C. (2004). European Community – Challenge of Community Fisheries Regulation – Admissibility of Individual Applications under Article 230(4), *American Journal of International Law*, 98(4), pp. 814–819,

Koch, C. (2005). Locus Standi of private applicants under the EU constitution: Preserving gaps in the protection of individual's right to an effective remedy, *European Law Review*, 30 (4), pp. 511–527,

Kombos, C. (2005). The Recent Case Law on Locus standi of Private Applicants under Art. 230 (4) EC: A Missed Opportunity or A Velvet Revolution?, *European Integration Online Papers*, 9 (17),

Lewis, X. (2006–2007). Standing of Private Plaintiffs to Annul Generally Applicable European Community Measures: if the System is Broken, where Should it be Fixed?, *Fordham International Law Journal*, 30 (5), pp. 1496–1544,

Brown, L. N., Kennedy, T. (2000). *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London,

Радивојевић, З. (2017). Реформа поступка судске контроле ваљаности аката институција ЕУ: тужба за поништај, Пројекат Усклађивање права Србије са правом ЕУ: зборник радова, Књига 4, Ниш, Правни факултет, стр. 31–48,

Ragolle, F. (2003). Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions, *European Law Review*, 28 (1), pp. 90–101,

Раичевић, Н. (2014). Дејство пресуде Европског суда правде о претходном питању, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 68, стр. 825–842,

Rasmussen, H. (1980). Why is Article 173 interpreted against private plaintiffs?, *European Law Review*, vol. 5, pp. 112–127,

Ross, M. (1986). Challenging State Aids: The Effect of Recent Developments, *Common Market Law Review*, 23 (4), pp. 867–894,

Shaw, J. (2000). *Law of the European Union*, Palgrave Law Masters,

Tridimas, T., Poli, S. (2008). “Locus Standi” of Individuals under Article 230 (4): the Return of Euridice?, Tridimas, T., Poli, S. (Eds.) *Making European Community law: the legacy of AG Francis Jacobs at the European Court of Justice*, pp. 77–99,

Usher, J. (2005). Direct and individual concern – an effective remedy or a conventional solution?, *European Law Review*, 28 (5), pp. 575–600,

Ward, A. (2003). Locus standi under Article 230 (4) of the EC Treaty: Crafting a Coherent Test for a Wobbly Polity, *Yearbook of European Law*, 22 (1), pp. 45–77,

Ward, A. (2001). Amsterdam and amendment to Article 230: an opportunity lost or simply deferred?, Dashwood, A., Johnston, A. (Eds.) *The future of the judicial system of the European Union*, Cambridge, Hart Publishing, pp. 37–40.

*Sanja Đorđević Aleksovski, LL.D.,  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Niš,  
Republic of Serbia*

## **LOCUS STANDI OF NON-PRIVILEGED APPLICANTS IN EU ANNULMENT ACTIONS**

### **Summary**

*The aim of this paper is to analyze the circumstances under which private parties (natural and legal persons) can have a legal standing in annulment actions in EU Law. The limitations imposed on these private parties justifiably mark them as non-privileged applicants. Besides proving the legal grounds for initiating an annulment action and the compliance with the short preclusion period, two additional conditions must be cumulatively met: the non-privileged applicants must prove that they are directly and individually affected by the challenged act. The latter requirement, which is more disputable and difficult to meet, is additionally made more stringent in the jurisprudence of the EU Court of Justice. Therefore, the central part of the paper focuses on the analysis and criticism of the Plaumann test as an extremely strictly set application test for acquiring a legal standing by private parties. In light of understanding EU law as a comprehensive legal order including a complete system of protection of individual rights, the paper provides an overview of arguments and counter-arguments for a prospective reform of the Plaumann test. The analysis leads to the conclusion that the limiting conditions for locus standi of non-privileged applicants, as well as the occasional unavailability of legal remedies before national courts, are the shortcomings of EU law as an order that strives to achieve the rule of law and bring the EU closer to its citizens. In the past decades, the Plaumann test served as a tool for effectively denying the legal standing to private parties. Although the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) has made some progress in the direction of liberalizing the acquisition of locus standi, it is only the case in a limited and narrowly defined number of situations.*

**Keywords:** *action for annulment, non-privileged applicants, locus standi, Article 263 TFEU, Plaumann test.*