

**ПРИВРЕДНОПРАВНИ ОКВИР И
ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ДРЖАВА
ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ**

**THE LEGAL FRAMEWORK AND THE
ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE
SOUTHEAST EUROPEAN COUNTRIES**

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
University Business Academy in Novi Sad
Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

Нови Сад, 14. новембар 2019.

Зборник радова са Међународног научног скупа
„Привредноправни оквир и економски развој држава
Југоисточне Европе“ одржаног 14. новембра 2019. године у
Новом Саду, у организацији
Правног факултета за привреду и правосуђе
Универзитета Привредна академија у Новом Саду

Издавач:

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
Гери Кароља бр. 1, телефон: 021/ 400 - 499
Web: www.pravni-fakultet.info

Рецензенти:

Др Мирко Кулић, редовни професор
Др Ненад Аврамовић, редовни професор
Др Милош Марковић, редовни професор
Др Радица Шиповац, редовни професор
Др Дарко Голић, ванредни професор
Др Предраг Мирковић, ванредни професор
Др Маријана Младенов, доцент
Др Јоко Драгојловић, доцент
Др Ненад Бингулац, доцент

За издавача:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Уредник:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Штампа:

Штампарија ФЕЉТОН, Нови Сад

Тираж:

250

ИСБН 978-86-6019-099-6

Научни одбор:

ПРОФ. ДР МИРКО КУЛИЋ – председник Научног одбора

Декан Правног факултета за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ЦАРИЋ

Председник Савета Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРКО ЦАРИЋ

Ректор Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР НЕНАД АВРАМОВИЋ

Шеф Привредноправне и међународноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МИЛАН ПОЧУЧА

Продекан за науку и развој и шеф Грађанскоправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ДУКИЋ - МИЈАТОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР АЛЕКСАНДАР РАДОВАНОВ

Професор Емеритус Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДУШАНКА ЂУРЂЕВ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР ЦАТИЈЕВ

Шеф катедре кривичноправних наука Руске академије за адвокатуру и нотаријат | Руска Федерација

АКАДЕМИК ДР НЕДЕЉКО СТАНКОВИЋ

Ректор Европског универзитета Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

АКАДЕМИК ДР БРАНКО ВУЧКОВИЋ

Председник Основног суда у Котору | Република Црна Гора

АКАДЕМИК ДР ВЕСНА ВУЧКОВИЋ

Судија Врховног суда Црне Горе | Република Црна Гора

АКАДЕМИК DR WOLFGANG RONRBACH

St. Elizabeth University of Health and Social Sciences | Austrija

ДОЦ. ДР ЈАН ЈАНАЋ

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ДОЦ. ДР БРАНИСЛАВ ДУДИЋ

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ПРОФ. ДР НЕЋО ДАНИЛОВИЋ

Редован професор Универзитет Никола Тесла у Београду и председник међународног удружења методолога друштвених наука у Београду | Република Србије

ДОЦ. ДР АЛБИНА АБИДОВИЋ

Доцент на Европском универзитету Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

ПРОФ. ДР РУДИКА ГМАЈНИЋ

Професор на Медицинском факултету у Осијеку и члан Хрватске академије медицинских наука | Република Хрватска

ПРОФ. ДР МИЛАН ЧАМПА

Ванредни професор на Факултету за здравствену негу Универзитета Ново Место | Република Словенија

ПРОФ. ДР СИМЕОН ГЕЛЕВСКИ

Професор у пензији на Правном факултету у Скопљу | Северна Македонија

PROF. DR ALEXIOS PANAGOPOULOS

University neapolis paphos Cyprus master studys in public law and administration | Kiparska Republika

ПРОФ. ДР МИЛОШ МАРКОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ

Продекан за наставу на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ИВАН ЈОКСИЋ

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДАРКО ГОЛИЋ

Шеф опште и теоријске катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ

Саветница декана на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

Организациони одбор:

ДР ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ, доцент - председник Организационог одбора

ДР МАРИЈАНА МЛАДЕНОВ, доцент

ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ, ванредни професор

ДР САЊА ШКОРИЋ, доцент

ДР ЈЕЛЕНА СТОЈШИЋ ДАБЕТИЋ, доцент

ДР НЕНАД БИНГУЛАЦ, доцент

ДР МАРКО СТАНКОВИЋ, доцент

ДР ДАЛИБОР КРСТИНИЋ, доцент

МСР. ИСИДОРА МИЛОШЕВИЋ

МСР. ТАЊА ПРАШТАЛО, асистент

МСР. СТЕФАН ДИТРИХ, асистент

МСР. ВЛАДИМИР АВРАМОВИЋ

МСР. ДИЈАНА БОРЕНОВИЋ, асистент

Секретар:

МСР. ТАЊА ПРАШТАЛО, асистент

*Dr Vladimir Medović, vanredni profesor
Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu
e-mail: vladimir.medovic@pravni-fakultet.info*

ZAŠTITA PRAVA I INTERESA POJEDINACA U PRAVNOM SISTEMU ENERGETSKE ZAJEDNICE

Apstrakt:

Energetska zajednica je osnovana ugovorom iz Atine od 25. oktobra 2005. godine. Osnovni cilj Energetske zajednice je proširenje unutrašnjeg energetskeg tržišta Evropske unije na zemlje jugoistočne Evrope, što bi u krajnjem ishodu trebalo da rezultira stvaranjem panevropskog energetskeg tržišta zasnovanog na pravnim tekovinama Evropske unije. Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice predviđena je primena pravnih tekovina Evropske unije u oblastima energetike, konkurencije, zaštite životne sredine i obnovljivih izvora energije od strane ugovornih strana. Sa druge strane, Energetska zajednica se zasniva na bitno drugačijoj institucionalnoj strukturi od one koja postoji u Evropskoj uniji. Osnovni problem u funkcionisanju Energetske zajednice ogleda se u disproportciji između ambicioznih ciljeva Zajednice i kompleksne pravne regulative preuzete iz EU, i neadekvatnog institucionalnog okvira za primenu propisa i rešavanje sporova. U Energetskoj zajednici rešavanje sporova je povereno političkom organu: Ministarskom savetu. Ovaj organ isključivo rešava sporove koji se odnose na povredu pravila Energetske zajednice od strane ugovornih strana. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice nije predviđao posebna pravila za zaštitu prava i interesa pojedinaca: fizičkih i pravnih lica. Njihova zaštita je prepuštena nacionalnim sudovima ugovornih strana. Nedostatak pravne zaštite pojedinaca prepoznat je kao jedan od osnovnih problema u pravnom sistemu Energetske zajednice. Izmenama Pravila postupka za rešavanje sporova iz 2015. godine u mnogome je unapređen pravni položaj pojedinaca kroz uvođenje postupka za rešavanje prethodnog pitanja i davanje novih procesnih ovlašćenja u postupcima protiv ugovornih strana zbog povrede pravila Zajednice. U ovom radu autor ispituje efekte novih procesnih rešenja na jačanje uloge pojedinaca u pravnom sistemu Energetske zajednice.

Ključne reči: Energetska zajednica, Evropska unija, unutrašnje tržište energije, pojedinci, postupak za rešavanje prethodnog pitanja

1. UVOD

Energetska zajednica je osnovana međunarodnim ugovorom između Evropske zajednice¹, sa jedne strane, i sledećih ugovornih strana: Albanije, Bugarske, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bivše Jugoslovenske republike Makedonije (sada Severna Makedonija), Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Rumunije i Privremene misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN (Pridružene strane), sa druge strane, koji je potpisan u Atini 25. oktobra 2005 godine.²

Osnovni cilj Ugovora o osnivanju Energetske zajednice je stvaranje integrisanog tržišta za prirodni gas, električnu energiju i decembra 2008. godine naftu (Mrežna energija) između Evropske unije i Pridruženih država.³ Ugovorom je predviđena mogućnost da integrisano tržište energije u kasnijoj fazi obuhvati i druge energente poput vodonika, tečnog prirodnog gasa, kao i ostalu bitnu mrežnu infrastrukturu.⁴ U suštini Ugovor o energetske zajednici predviđa proširenje unutrašnjeg energetskog tržišta EU na Pridružene strane. To opet iziskuje preuzimanje odgovarajućih pravila iz pravnog poretka EU. Zato Ugovor o osnivanju Energetske zajednice predviđa primenu pravnog nasleđa EU u oblastima energetike⁵, zaštite životne sredine⁶, konkurencije i obnovljivih izvora

1 Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine prestala je da postoji Evropska zajednica, a njena prava i obaveze preuzela je Evropska unija koja je od tog datuma i formalno postala članica Energetske zajednice.

2 Nakon potpisivanja Ugovora dogodile su se određene promene u članstvu Energetske zajednice. Bugarska, Rumunija i Hrvatska su postale članice Evropske unije i istupile su iz članstva Energetske zajednice. U međuvremenu članice Energetske zajednice su postale Moldavija, Ukrajina i Gruzija. Moldavija je članica Energetske zajednice od 1. maja 2010. godine, Ukrajina od 1. februara 2011. godine i Gruzija od 1. jula 2017. godine.

3 U skladu sa članom 1 Odluke 2008/03/MC-EnC Ministarskog saveta od 1. decembra 2008. godine o primeni određenih odredbi Ugovora o osnivanju Energetske zajednice na sektor nafte i osnivanju Naftnog foruma Energetske zajednice, polje primene Ugovora je prošireno na naftu. Shodno tome, pojam Mrežna Energija mora biti shvaćen tako da uključuje sektor nafte (snabdevanje, trgovinu, prerađu i transport sirove nafte i proizvode od nafte).

4 Preambula Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

5 U oblasti energetike preuzeta su pravila iz *Drugog energetskog paketa EU*: Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity, the Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas, the Regulation 1228/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity. U skladu sa Aneksom I Ugovora za osnivanje Energetske zajednice, rok za primenu *Drugog energetskog paketa* iznosio je 12 meseci od stupanja na snagu Ugovora istekao je 1. jula 2007. godine.

6 Videti član 16. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

energije⁷ na teritorijama Pridruženih strana i na teritoriji pod jurisdikcijom Privremene misije UN na Kosovu.

Treba imati u vidu da preuzeta pravila predstavljaju deo pravnog sistema EU i da se na njihovo tumačenje, primenu i pravno dejstvo primenjuju specifična pravila koja su karakteristična za ovu nadnacionalnu organizaciju. Zbog toga je potrebno da se ona prilagode pravnom i institucionalnom sistemu Energetske zajednice. Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice stoga je predviđeno da će Energetska zajednica usvojiti mere kojima će prilagoditi pravila pravnog nasleđa EU, uzimajući u obzir institucionalni okvir Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i specifičnu situaciju svake od ugovornih strana.⁸

Ugovor o osnivanju Energetske zajednice sadrži posebnu odredbu koja reguliše pitanje usklađivanja prava Zajednice sa budućim zakonodavstvom EU. Predviđeno je da Energetska zajednica može preduzeti mere radi primene amandmana na pravne tekovine EU, u skladu sa razvojem zakonodavstva EU.⁹

Odnosi između Energetske zajednice i njenih članica su zasnovani na načelima koja su utvrđena Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice.¹⁰ Slično kao Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o osnivanju Energetske zajednice propisuje načelo lojalnosti koje obavezuje ugovorne strane da preduzmu sve odgovarajuće mere, bilo opšte ili posebne, kojima će se obezbediti ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora.¹¹ Ugovorne strane su se takode obavezale da će omogućiti ispunjenje zadataka Zajednice, kao i da će se uzdržavati od preduzimanja bilo kakvih mera koje bi mogle da ugroze ostvarivanje ciljeva iz Ugovora.¹²

7 Videti član 20. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

8 Član 24. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

9 Član 25. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

10 Naslov I Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

11 U Evroskoj uniji načelo lojalnosti ili iskrene saradnje je propisano članom 4. stav 3. Ugovora o Evropskoj uniji.

12 Član 6. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Načelo lojalnosti se odnosi na unutrašnje, ali i na međunarodne akte koji mogu ugroziti ciljeve Energetske zajednice. Na takav zaključak upućuje član 101. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice koji predviđa obavezu za ugovorne strane da preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi se otklonio nesklad između tog ugovora i ranije zaključenih međunarodnih sporazuma sa trećim državama. Iz smisla citiranog člana Ugovora takode proizilazi da članstvo u Energetskoj zajednici zabranjuje zaključivanje novih međunarodnih sporazuma sa trećim zemljama koji bi bili suprotni propisima Energetske zajednice ili bi mogli ugroziti njene ciljeve.

Mada je zasnovana na pravnim tekovinama EU, Energetska zajednica ima poseban institucionalni okvir koji se u mnogome razlikuje od onog u EU. Te razlike su najvidljivije u pravnoj prirodi u institucionalnom okviru jedne i druge organizacije. EU organizacija sa izraženim nadnacionalnim elementima, koje karakterišu načela primata, direktne primene i direktnog dejstva prava EU kao i široka zakonodavna ovlašćenja organa EU. Odluke koje donose organi EU ne obavezuju samo države članice već stvaraju prava i obaveze za pojedince. Iz tog razloga Osnivački ugovori EU daju odgovarajuća ovlašćenja pojedincima za zaštitu njihovih prava i interesa u okviru pravnog sistema EU, koja uključuju mogućnost podnošenja tužbi Sudu pravde EU. Za razliku od EU, Energetska zajednica je ostala u okvirima klasične međunarodne organizacije. Upravo ta okolnost predstavlja osnovni problem u funkcionisanju ove organizacije. Pravila preuzeta iz pravnog nasleda EU predviđaju značajan prava i obaveze za pojedince, ali oni imaju ograničene mogućnosti da ih efikasno ostvare i zaštite pred organima Ugovornih strana i Energetske zajednice. U nastavku ovog rada razmotrićemo institucionalne mogućnosti za pravnu zaštitu pojedinaca u pravnom sistemu Energetske zajednice.

3. Institucionalni okvir za primenu propisa i rešavanje sporova

Primarna odgovornost za punu i pravilnu primenu Ugovora i propisa koji su doneti na osnovu njegovih odredbi leži na organima Ugovornih strana. Za slučaj da neka od Ugovornih strana ne ispuni svoje obaveze Ugovor sadrži pravila za rešavanje sporova između Strana u vezi sa ispunjavanjem ugovornih obaveza.¹³ Svaka Ugovorna strana, Sekretarijat¹⁴

¹³ Članom 3. Pravila postupka za rešavanje sporova definisan je pojam povrede obaveze iz Ugovora koji obuhvata bilo koju meru (radnju ili propuštanje) koja je u suprotnosti sa odredbama ili načelima prava Energetske zajednice. Strana snosi odgovornost za svaki akt koji preduzme bilo koji njen organ (centralni, regionalni ili lokalni, odnosno zakonodavni, upravni ili sudski), uključujući i preduzeća kojima su dodeljena posebna ili isključiva prava u smislu člana 19. Ugovora.

¹⁴ Sekretarijat čini Direktor i osoblje koje je mu pomaže u radu. Direktora svojom odlukom postavlja Ministarski savet. Sekretarijat je nezavistan u vršenju svoje funkcije od ostalih organa Zajednice i strana ugovornica. Dužan je da deluje nepristrasno, u najboljem interesu Zajednice. Ugovorom je izričito propisano da Direktor, ni zaposleni tokom obavljanja svojih dužnosti neće tražiti, niti primati instrukcije od bilo koje strane ugovornice. Nadležnost: nadgleda pravilno izvršenje ugovornih obaveza i podnosi godišnje izveštaje o napretku u primeni pravnog nasleda Ministarskom savetu. Sedište Sekretarijata se nalazi u Beču.

ili Regulatorni odbor¹⁵ mogu obavestiti Ministarski savet¹⁶ o tome da neka Ugovorna strana ne postupa u skladu sa obavezama utvrđenim Ugovorom ili da nije primenila neku odluku koja se na nju odnosi u propisanom roku. Postupajući po predlogu iz obrazloženog zahteva Ministarski savet može doneti odluku kojom se utvrđuje da je Ugovorna strana izvršila povredu obaveza koje proizilaze iz prava Energetske zajednice ili odbiti zahtev u celini ili delimično.¹⁷ Ukoliko Ministarski savet donese odluku kojom se utvrđuje postojanje povrede prava Energetske zajednice dotična strana je obavezna da preduzme sve potrebne mere kako bi otklonila tu povredu i osigurala poštovanje prava Energetske zajednice.¹⁸ Sekretarijat je zadužen da nadgleda pravilno izvršenje odluke Ministarskog saveta i može ponovo izneti stvar pred Ministarski savet u slučaju da dotična Strana nije preduzela mere za izvršenje odluke.¹⁹

U slučaju slučaju ozbiljnog i trajnog povređivanja ugovornih obaveza Ugovor predviđa mogućnost suspenzije određenih prava Ugovorne strane koja vrši povredu. Sekretarijat, Regulatorni odbor ili svaka Ugovorna strana mogu, zatražiti od Ministarskog saveta da utvrdi postojanje ozbiljne i uporne povrede. Zahtev se može odnositi na već postojeću odluku Ministarskog saveta koja nije sprovedena ili se ticati potpuno novog pitanja. Postupajući po podnetom zahtevu Ministarski savet može jednoglasno utvrditi da neka Ugovorna strana ozbiljno i trajno povređuje svoje ugovorne obaveze i toj strani može suspendovati određena prava koja ima na osnovu Ugovora, uključujući suspenziju glasačkih prava, isključivanje sa sastanaka ili iz mehanizama predviđenih

15 Regulatorni odbor se sastoji od po jednog predstavnika regulatora za energiju svake od ugovornih strana, u skladu sa relevantnim delovima pravnog nasleđa EU o energetici. Evropsku uniju u Regulatornom odboru predstavlja Evropska komisija. U okviru svoje nadležnosti Regulatorni odbor savetuje Ministarski savet ili Stalnu grupu na visokom nivou u vezi sa statutarnim, tehničkim ili regulatornim pitanjima, izdaje preporuke u pogledu prekograničnih sporova u koji je uključeno dva ili više nacionalnih regulatora i preduzima mere koje mu poveri Ministarski savet.

16 Ministarski savet je najviši organ Zajednice i njegov osnovni zadatak je da osigura ostvarenje ciljeva utvrđenih Ugovorom. U okviru svoje nadležnosti: Ministarski savet donosi opšte političke smernice i usvaja mere. Ministarski savet se sastoji od po jednog predstavnika svake Pridružene strane i dva predstavnika Evropske unije. Svaka od ugovornih strana vrši predsedavanje Ministarskim savetom u trajanju od 6 mesece, po unapred predviđenom rasporedu. Ministarski savet podnosi godišnji izveštaj o aktivnostima Zajednice Evropskom parlamentu i parlamentima Pridruženih strana.

17 Član 29. stav 2. Pravila postupka za rešavanje sporova.

18 Član 37. Pravila postupka za rešavanje sporova.

19 Član 38. Pravila postupka za rešavanje sporova.

Ugovorom.²⁰ Suspenzija određenih članskih prava ne utiče na izvršavanje obaveze koje Ugovorna strana ima na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

4. Problemi u funkcionisanju pravnog sistema energetske zajednice

Svega nekoliko godina nakon osnivanja Energetske zajednice pojavili su se prvi znaci da postojeći sistem za rešavanje sporova nije u stanju da osigura puno poštovanje i primenu zajedničkih pravila. Razlog za to je sistemske prirode i ogleda se u činjenici da institucionalni okvir za rešavanje sporova nije prilagođen ambicioznim ciljevima Energetskim zajednice i kompleksnoj regulativi na kojoj je ona zasnovana. Osnovni problem leži u činjenici da je Energetska zajednica, uz određena prilagodavanja, preuzela propise iz jedne visokorazvijene, nadnacionalne organizacije, a da pri tom sama ne raspolaže adekvatnim institucionalnim okviru za njihovu primenu. U EU nadležnost za obezbeđivanje poštovanja prava je poverena sudskom organu – Sudu pravde. Sa druge strane, u Energetskoj zajednici rešavanje sporova je povereno političkom organu – Ministarskom savetu, što postupak čini znatno fleksibilnijim i podložnim političkim kompromisima.

S obzirom da su se problemi u pogledu poštovanja obaveza produbili i da je postalo izvesno da većina Pridruženih strana neće biti u stanju da primeni pravila *Trećeg energetskog paketa* u predviđenom roku (1. januar 2015.), Ministarski savet je na sastanku održanom 24. oktobra 2013. godine odlučio da osnuje Grupu na visokom nivou kojoj je poverio zadatak da oceni u kojoj meri je postojeći institucionalni okvir adekvatan za ispunjenje ciljeva Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i da podnese odgovarajuće predloge za njegovu reformu. U skladu sa dobijenim zadatkom Grupa na visokom nivou, pod rukovodstvom Jirižia Buzeka (Jerzy Buzek), je maja 2014. godine podnela Ministarskom savetu izveštaj pod naslovom „Energetska zajednica za budućnost“.²¹

Kao jedan od najvećih problema u funkcionisanju Energetske zajednice Grupa na visokom nivou je identifikovala postojeći mehanizam za rešavanje sporova. Osnovnu slabost tog mehanizma predstavlja činjenica da je nadležnost za odlučivanje o izuzetno kompleksnim pitanjima poverena političkom organu – Ministarskom savetu. S tim u vezi izneta je

20 Član 92. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Drugim stavom istog člana je predviđeno da Ministarski savet može naknadno, prostom većinom, ukinuti odluku o suspenziji određenih članskih prava.

21 An Energy Community for the Future – Report by the High Level Reflection Group of the Energy Community, Energy Community Secretariat, Vienna, May 2014.

ocena da se postupci za povredu Ugovora uglavnom rešavaju bilateralnim pregovorima sa ugovornim stranama, što je pristup koji je dostigao svoj limit.²² Poseban problem predstavlja činjenica da postojeći sistem za rešavanje sporova ne predviđa mogućnost pravne zaštite pojedinica: fizičkih i pravnih lica, od nezakonitih odluka organa Zajednice, kao i u slučaju povrede propisa Zajednice od strane ugovornih strana. Kad je reč o ovom drugom slučaju, Ugovor je predviđao mogućnost da pojedinci mogu podneti pritužbu Sekretarijatu da neka ugovorna strana krši propise Zajednice, s tim da Sekretarijat nema obavezu da pokrene postupak pred Ministarskim savetom. U tom pogledu, po mišljenju Grupe na visokom nivou, postojeći mehanizam ne ispunjava standarde u pogledu pristupa pravdi koji postoje u EU, a čije delove pravnog nasleđa je Zajednica inkorporirala.

Osim što se bavila jačanjem institucionalnog okvira za obezbeđivanje poštovanja prava na nivou Zajednice, Grupa na visokom nivou se osvrnula i na pitanje efikasne i pravilne primene prava u ugovornim stranama. Ovo pitanje je od izuzetnog značaja s obzirom da primarna odgovornost na primeni pravila Energetske zajednice leži na stranama ugovornicama i njihovim organima. S tim u vezi Grupa na visokom nivou je predložila izmenu Ugovora koja bi omogućila da se pojedinci mogu pred nacionalnim organima i sudovima direktno pozivati na odredbe prava Energetske zajednice, bez potrebe njihove implementacije, ukoliko su te odredbe dovoljno jasne i bezuslovne.²³ U suštini predloženo je uvođenje načela direktnog dejstva prava Energetske zajednice po modelu koji postoji u pravu EU. Međutim, to iziskuje i uvođenje načela primata prava Energetske zajednice nad nacionalnim pravima jer bi u suprotnom načelo direktnog dejstva ostalo željenog efekta. Radi se o predlogu sa dalekosežnim pravnim posledicama koji će iziskivati odgovarajuće promene ustava kod strana ugovornica. Sa druge strane treba imati u vidu da je takav predlog sasvim logičan ako se ima u vidu da je u najvećem delu pravo Energetske zajednice zasnovano na pravnom nasleđu EU u oblasti energetike. Osim toga, od ključne je važnosti za uspešno funkcionisanje integrisanog energetskog tržišta da pravni propisi budu tumačeni, ali i primenjeni na isti način na čitavoj teritoriji Energetske zajednice.

Ministarski savet je na sednici od 23. septembra 2014. godine prihvatio izveštaj Grupe na visokom nivou o reformi pravnog sistema i

22 Sličnu ocenu iznela je Evropska Komisija 2011. godine u dokumentu: Report from the Commission to the European Parliament and the Council under Article 7 of Decision 2006/500/EC (Energy Community Treaty), Brussels, 10.3.2011. COM (2011) 105 final.

23 An Energy Community for the Future, *op. cit.*, p. 13.

institucionalnog okvira Energetske zajednice.²⁴ U skladu sa predlozima Grupe na visokom nivou, Ministarski savet je 16. oktobra 2015. godine usvojio izmene Pravila postupka za rešavanje sporova.²⁵ Izvršene izmene imaju cilj da ojačaju pravni položaj pojedinaca u postupcima pred nacionalnim organima i sudovima, kao i u postupku za povredu Ugovora pred organima Zajednice.

5. Postupak za rešavanje prethodnog pitanja

Svakako najvažnija izmena Pravila postupka odnosila se na uvođenje postupka za rešavanje prethodnog pitanja u pravni sistem Energetske zajednice. Izmenjenim Pravilima postupka predviđena je saradnja nacionalnih organa i Sekretarijata Energetske zajednice. Mehanizam saradnje u mnogome podseća na postupak za rešavanje prethodnog pitanja u EU.

Članom 2. Pravila postupka je propisano da kada pred organom Ugovorne strane postavi pitanje u vezi sa tumačenjem ili primenom prava Energetske zajednice, taj organ *mora*, bilo na zahtev stranke u postupku ili po sopstvenoj inicijativi, uputiti to pitanje u što je mogućoj ranijoj fazi procedure Sekretarijatu Energetske zajednice. Istim članom je propisano da će Ugovorne strane obezbediti da kada se pred nacionalnim sudom postavi pitanje tumačenja ili primene prava Energetske zajednice, taj sud, na predlog stranke u postupku ili na sopstvenu inicijativu, *može* uputiti to pitanje što je moguće pre Sekretarijatu Energetske zajednice.

Ukoliko oceni da pitanje zahteva usklađeno tumačenje ili primena prava Energetske zajednice, Sekretarijat će uputiti nacionalnom organu ili sudu svoje mišljenje u rokovima predviđenim nacionalnim procesnim pravilima, ali ne kasnije od četiri nedelje. Mišljenje Sekretarijata mora biti u skladu sa odlukama Suda pravde EU. Prilikom donošenja odluke ili presude nacionalni organ ili sud uzima u obzir mišljenje Sekretarijata.

Uočljiva je razlika u postupku za rešavanje prethodnog pitanja kada se ono pojavi u postupku pred organom i u postupku pred sudom Ugovorne strane. U prvom slučaju organ Ugovorne strane je dužan da

24 Procedural Act No 2014/01/MC-EnC of the Ministerial Council of the Energy Community of 23 September 2014 regarding the Report of the High Level Reflection Group of 11 June 2014., Annex 2/33 PHLG/17-06-2014.

25 Procedural act No. 2008/01/MC-EnC of the Ministerial Council of the Energy Community of 27 June 2008 on the Rules of Procedure for Dispute Settlement under the Treaty amended by Procedural Act 2015/04/MC-EnC of 16 October 2015.

zastane sa postupkom i pitanje uputi Sekretarijatu Energetske zajednice.²⁶ Ignorisanje takve obaveze predstavljalo bi povredu prava Energetske zajednice. Postavlja se pitanje kakve bi posledice imala povreda takve obaveze u unutrašnjem pravu Ugovorne strane. U skladu sa članom 16. stav 2. Ustava Republike Srbije, potvrđeni međunarodni ugovori su sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Članom 194. Ustava je predviđeno da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim pravilima. Pravila postupka za rešavanje sporova primenjuju se na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, te samim tim imaju pravnu snagu potvrđenog međunarodnog ugovora. Imajući u vidu citirane odredbe Ustava jasno je da bi povreda obaveze iz člana 2. Pravila postupka predstavljala i povredu nacionalnog prava. Shodno tome, odluka koja bi nacionalni organ doneo uz propuštanje da zatraži mišljenje Sekretarijata Energetske zajednice, mogla bi se pobijati zbog povrede pravila postupka u smislu člana 24. stav 1. tačka 5. Zakona o upravnim sporovima.

Sa druge strane, takva obaveza ne postoji kada se pitanje tumačenja ili primene propisa Energetske zajednice postavi pred sudom Ugovorne strane. Član 2. Pravila postupka samo poziva Ugovorne strane da stvore zakonske uslove kako bi omogućili svojim nacionalnim sudovima da upute to pitanje Sekretarijatu Energetske zajednice. Dakle radi se samo o mogućnosti, a na sudovima je da odluče da li će u konkretnom slučaju uputiti prethodno pitanje Sekretarijatu.

Mišljenje Sekretarijata ne obavezuje nacionalni organ ili sud koji mu je uputio pitanje, ali ga oni moraju uzeti u obzir prilikom odlučivanja. Osnovna svrha uvođenja postupka za rešavanje prethodno pitanje jeste obezbeđivanje jedinstvenog tumačenja i primene prava Energetske zajednice što je od ključnog značaja za pravilno i nesmetano funkcinisanje unutrašnjeg energetskog tržišta. Od vitalnog je značaja da se na sve učesnike na energetsom tržištu primenjuju ista pravila u svim Ugovornom stranama. Time se obezbeđuje fer konkurencija, kao i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu. Sa ovim pitanjem je blisko povezano i pitanje bolje i efikasnije pravne zaštite prava i interesa pojedinaca: pravnih i fizičkih lica u postupcima pred nacionalnim organima Ugovornih strana. Kao što smo već rekli, primarna odgovornost za pravilnu primenu prava Energetske zajednice leži na nacionalnim organima i sudovima Ugovornih strana. Uvođenjem postupka za rešavanje prethodnog u suštini se promoviše direktna primena i direktno dejstvo propisa Energetske zajednice. Doduše fizička i pravna lica i ranije su imali mogućnost da se u postupku pred nacionalnim organima ili sudovima direktno pozovu na

²⁶ U pitanju su upravni, administrativni organi, kao i svi organi kojima su poverena javna ovlašćenja.

propise Energetske zajednice. Međutim, sada su dobili mogućnost da u formi zahteva za tumačenje postavbe pitanja koja se u suštini odnose na uskladenost domaćih propisa i propisa Energetske zajednice kao i da primenom načela usklađenog tumačenja ishoduju da nacionalni propis bude tumačen u svetlu pravila Energetske zajednice. U slučajevima kada to nije moguće, mogu umesto primene suprotnog nacionalnog propisa ishodomati direktnu primenu pravila Energetske zajednice koja su povoljnija ili predviđaju određena prava za njih. Uvođenje ovog instituta takođe omogućuje Sekretarijatu Energetske zajednice bolji uvid u način tumačenja i primene propisa Energetske zajednice u pravnim sistemima Ugovornih strana. Za očekivati je da će Sekretarijat inicirati pokretanje postupka za povredu Ugovora u slučajevima kada nacionalni organi ili sudovi kontinuirano donose odluke suprotno njegovom mišljenju.

6. Jačanje pravnog položaja pojedinaca u postupcima protiv ugovornih strana zbog povrede prava energetske zajednice

Ugovor o osnivanju Energetske zajednice ne predviđa značajnu ulogu pojedinaca u postupku za povredu prava Zajednice. Pravo pokretanja postupka rezervisano je za Ugovorne strane, Sekretarijat ili Regulatorni odbor. Pojedinici mogu samo podneti pritužbu Sekretarijatu o tome da neka Ugovorna strana ne ispunjava svoje obaveze na osnovu Ugovora.²⁷ Međutim, Sekretarijat nije bio u obavezi da postupi po pritužbi pojedinaca i pokrene postupak protiv dotične ugovorne strane. U praksi se dešavalo da pojedine pritužbe pojedinaca ostanu bez odgovora ili da Sekretarijat, ponekad vođen političkim razlozima, odluči da ne pokrene postupak protiv dotične Ugovorne strane. Izmenama Pravila postupka iz 2015. godine je u izvesnoj meri ojačan pravni položaj pojedinaca u postupku protiv Ugovornih strana. Sekretarijat je u sada u obavezi da postupi po pritužbi pojedinaca. Ukoliko smatra da postoji sumnja da je neka ugovorna strana povredila pravo Energetske zajednice Sekretarijat otvara prethodni postupak kako bi utvrdio sve činjenične i pravne okolnosti slučaja. Na osnovu utvrđenih okolnosti Sekretarijat preduzima aktivnosti u cilju rešavanja spora ili pokreće postupak pred Ministarskim savetom. U slučaju da zaključi da iz navoda pritužbe ne proizilazi da je neka ugovorna strana izvršila povredu prava Zajednice, Sekretarijat obustavlja postupak i o tome obaveštava podnosioca pritužbe. Novina je u tome, što u takvom slučaju podnosilac pritužbe ima pravo da se obrati Stalnoj grupi na visokom nivou²⁸ koja može da zatraži

27 Član 90. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

28 Stalna grupa na visokom nivou se sastoji od po jednog predstavnika svake Pridružene strane i dva predstavnika EU. Nadležnost: priprema rad Ministarskog saveta, izveštava Ministarski savet o napretku o ispunjavanju ciljeva Ugovora, preduzima mere kada joj taj zadatak poveri Ministarski savet i raspravlja o razvoju

od Sekretarijata da otvori prethodni postupak.²⁹ U suštini izmenjena Pravila postupka predviđaju dvostепенost kada je reč o pravu pojedinaca da iniciraju postupak zbog povrede prava Zajednice. Time se ojačava pravni položaj pojedinaca ali i dodatno ističe odgovornost Sekretarijata kao čuvara zakonitosti u pravnom sistemu Energetske zajednice.

7. ZAKLJUČAK

Izvršene izmene Pravila postupka za rešavanje sporova iz 2015. godine imaju za cilj da učvrste pravni sistem Energetske zajednice kao i da povećaju zaštitu prava i interesa pojedinaca u postupcima pred nacionalnim organima i sudovima i u postupku pred Ministarskim savetom. Ova dva cilja su međusobno povezana. Prilikom osnivanja Evropskih zajednica (EZ) i kasnije Evropske unije, osnivači su pravilno procenili pokretačku snagu privatnih interesa i njen doprinos učvršćivanju pravnog poretka EZ i EU. Pravna i fizička lica koja učestvuju na unutrašnjem tržištu EU imaju jak interes da se propisi EU u punoj meri i blagovremeno primenjuju u svakoj državi članici. Takođe imaju interes da propisi koje donose organi EU i države članice budu u skladu sa odredbama Osnivačkih ugovora koji za njih predviđaju odgovarajuća prava. U tom pogledu pojedinci su šiteći sopstvena prava i interese pred nacionalnim sudovima i Sudom pravde EU bitno doprineli razvoju i čvrstini pravnog poretka EU. U sličnoj situaciji nalaze se pojedinci u Energetskoj zajednici. Ova zajednica je zasnovana na pravnom nasleđu EU i deli iste ciljeve sa njom. Međutim, ključna razlika između ove dve organizacije je u institucionalnom okviru za primenu ugovora. Dok je EU organizacija sa izraženim nadnacionalnim elementima u kojoj je sudska funkcija poverena sudskom organu, Energetska zajednica je ostala u okvirima međuvladinog međunarodnog organizovanja. Izmena Pravila postupka za rešavanje i jačanje pravnog položaja pojedinaca predstavljaju pokušaj da se institucionalni okvir Energetske zajednice približi onom koji postoji u EU. Imajući u vidu ograničenja koja nameće Ugovor o osnivanju EZ, pitanje je koliki su dometi izvršenih izmena. To se pre svega odnosi na uvođenje postupak za rešavanje prethodnog pitanja. Iako on može u izvesnoj meri da doprinese ujednačavanju tumačenja i primene prava Energetske zajednice i većoj pravnoj zaštiti pojedinaca u postupcima pred nacionalnim organima i sudovima, njegovi efekti su ipak ograničeni s obzirom da mišljenje Sekretarijata ne obavezuje organ koji mu je uputio pitanje. Sa druge strane, takvo rešenje je i jedino moguće imajući u vidu mesto i nadležnosti Sekretarijata u institucionalnom okviru Zajednice. Stoga

pravnog nasleđa EU na osnovu izveštaja Evropske komisije i dr.
29 Član 26. Pravila postupka o rešavanju sporova.

bi jedino svrsishodno rešenje bila temeljna reforma institucionalnog okvira Zajednice i osnivanje suda po modelu Suda pravde EU, sa obaveznom nadležnosti za rešavanje sporova unutar Energetske zajednice.

Vladimir Medović, PhD, Associate Professor
Faculty of Law for Commerce and Judiciary
University Business Academy in Novi Sad
e-mail: vladimir.medovic@pravni-fakultet.info

PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS AND INTERESTS IN THE LEGAL SYSTEM OF THE ENERGY COMMUNITY

Abstract:

The Energy Community was founded by an Athens Treaty of October 25, 2005. The main goal of the Energy Community is to extend the European Union's internal energy market to the countries of Southeastern Europe, which ultimately should result in the creation of a pan-European energy market based on the EU acquis. The Treaty establishing the Energy Community envisages the application of the EU acquis in the fields of energy, competition, environmental protection and renewable energy by contracting parties. On the other hand, the Energy Community is based on a significantly different institutional structure than that which exists in the European Union. The main problem in the functioning of the Energy Community is reflected in the disproportion between the ambitious Community objectives and complex legal rules taken from the EU, and an inadequate institutional framework for law enforcement and dispute resolution. In the Energy Community, the settlement of disputes is entrusted to the political authority: the Ministerial Council. This body solely resolves disputes concerning the violation of the rules of the Energy Community by the Contracting Parties. The Treaty establishing the Energy Community did not provide for specific rules for the protection of the rights and interests of individuals, natural or legal persons. Their protection is left to the national courts of the contracting parties. Lack of legal protection of individuals is recognized as one of the main problems in the legal system of the Energy Community. Amendments to the Rules of Procedure for Dispute Settlement from 2015 have greatly enhanced the legal position of individuals through the introduction of a preliminary ruling proceedings and giving new procedural powers in proceedings against contracting parties for violating Community rules. In this paper the author examines the effects of new process solutions on strengthening the role of individuals in the legal system of the Energy Community.

Key words: Energy Community, European Union, internal energy market, individuals, preliminary ruling proceedings

L I T E R A T U R A

1. Medović, V., (2016). Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji, Novi Sad, Univerzitet Privredna akademija
2. Medović, V., Vapa Tankosić, J., (2017). Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji – Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU, Novi Sad, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment.
3. Medović, V., (2015). Reforma institucionalnog okvira za rešavanje sporova u Energetskoj zajednici, Revija za Evropsko pravo 17 (1), str. 43.
4. An Energy Community for the Future – Report by the High Level Reflection Group of the Energy Community, Energy Community Secretariat, Vienna, May 2014.

Citirani propisi:

1. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS br. 98/2006.
2. Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju EU, OJ C 326, 26.10.2012, p.13-390.
3. Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, Službeni glasnik RS br. 62 od 19. jula 2006.
4. Pravila postupka za rešavanje sporova, Proceduralni akt br. 2008/01/MC-EnC Ministarskog saveta Energetske zajednice od 27. juna 2008. sa izmenama izvršenim Proceduralnim aktom 2015/04/MC-EnC od 16. oktobra 2015.
5. Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik RS br. 111/2009.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

347.7:330.34(4-12)(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп "Привредноправни оквир и економски развој држава Југоисточне Европе" (2019 ; Нови Сад)

Привредноправни оквир и економски развој држава Југоисточне Европе = The legal framework and the economic development of the Southeast European countries : [зборник радова са Међународног научног скупа "Привредноправни оквир и економски развој држава Југоисточне Европе", 14. новембар 2019. године у Новом Саду] / приредио Мирко Кулић. - Нови Сад : Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2019 (Нови Сад : Фелтон). - 767 стр. ; 24 cm

Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Резиме на енгл. језику уз већину радова.

ISBN 978-86-6019-099-6

а) Привредно право - Економски развој - Југоисточна Европа - Зборници

COBISS.SR-ID 331477767