

Međunarodni odnosi i pravda

Pravo Evropske unije

JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
RADOVAN VUKADINOVIĆ

NEUHVATLJIVE POSLEDICE DEJSTVA EU DIREKTIVA

Nedavna presuda Suda pravde Evropske unije, od 18. januara 2022. godine, doneta u predmetu Thelen Technopark Berlin već i time što je doneta od strane Velikog veća „obeznačavala je da će biti važna“ u razvoju prava EU, posebno u tumačenju EU direktiva. Presuda je značajna i po tome što je Sud odbio sugestiju opšeg pravobranioca da se pojedinim odredbama Direktive o uslugama prizna direktno dejstvo i da se obavežu nacionalni sudovi da ne primenjuju nacionalni propis koji je u koliziji sa Direktivom. Sud je potvrdio raniji stav da se na Direktivu o uslugama (Direktiva 2006/123/EZ) ne mogu pozivati pojedinci u sporovima sa drugim pojedincima – privatnim lica, tj. da se odnosna direktiva ne može primeniti „horizontalno“. Ovakav stav Suda je oživeo diskusije o „nedokučivoj“ prirodi direktiva¹ kao izvora prava EU i o brojnim i raznovrsnim posledicama koje nastaju njenom povredom. Da bi i oni kojima ova materija nije tako bliska razumeli problem, u radu su prvo objašnjeni pojam i priroda EU direktiva, a onda mogućnost njihovog direktnog dejstva, posebno horizontalnog direktnog dejstva. Na kraju, koautori kritikuju stav Suda koji svojom „pitij-skom“ formulacijom neće doprineti „uhvatljivosti“ u razumevanju direktnog horizontalnog dejstva direktiva.

Ključne reči: EU direktiva, pravo EU, direktno dejstvo, Sud pravde EU, implementacija

Dr Jelena Vukadinović Marković, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: jelena_vuk83@yahoo.com.

Akademik prof. dr Radovan Vukadinović, redovni profesor Univeziteta u Kragujevcu, u penziji, e-mail: radevuk2010@gmail.com.

¹ Lorenzo Squintani, Justin Lindeboom, „The Normative Impact of Invoking Directives: Casting Light on Direct Effect and the Elusive Distinction between Obligations and Mere Adverse Repercussions“, *Yearbook of European Law*, Vol. 38, No. 1, 2019, 18.

DIREKTIVE KAO IZVOR PRAVA EU

Kao zajednica zasnovana na vladavini prava,² Evropska unija (EU) ima svoj pravni sistem koji čine brojni pisani propisi i načela koji se obično svrstavaju u primarne i sekundarne izvore. U primarne izvore spadaju opšta načela prava EU, Ugovori o osnivanju Evropske zajednice (EZ) i EU i međunarodni ugovori Zajednice/Unije. U sekundarne izvore spadaju pravni akti koje donose organi Unije u granicama prenetih ili dodeljenih nadležnosti. Tu spadaju uredbe, direktive i odluke. Sudska praksa (Suda pravde EU i opšteg suda) spada u neformalne izvore, pri čemu su od posebnog značaja opšta načela koje je Sud pravde izgradio u dosadašnjem periodu.³ Ovako stvoreno pravo EU (ili komunitarno pravo) po mnogo čemu je karakteristično u odnosu na nacionalno pravo država članica i na međunarodno pravo. Kroz ovaj odnos se u suštini prelamaju politički odnosi država članica i Unije koji opredeljuju prirodu i karakter same Unije. Međutim, priroda Zajednice/Unije i njenog prava nisu određeni Ugovorima o osnivanju (od Rimskog do Lisabonskog ugovora), već je to činio Sud pravde kroz presude u tzv. vodećim slučajevima.

Sud pravde je relativno rano nakon stupanja na snagu Rimskog ugovora (1958), u predmetima *Costa van Shaake*,⁴ *Van Gend*⁵ i *Costa v ENEL*,⁶ zauzeo stav da komunitarno pravo predstavlja poseban pravni poredak u kome Ugovori o osnivanju, za razliku od klasičnih međunarodnih ugovora, dodeljuju prava i obaveze ne samo državama članicama već i pojedincima. Ovakvim stavom Sud pravde je nagovestio, što će potvrditi u kasnijoj praksi, da će posebnu pažnju posvetiti pojedincima: njihovim pravima i obavezama i delotvornoj zaštiti. I već po tome, ali i brojnim drugim karakteristikama EEZ/EZ/EU se odvojila od tradicionalnih međunarodnih organizacija koje su okrenute državama, a njeno pravo učinio različitim od međunarodnog prava i unutrašnjih nacionalnih prava država članica. U tom smislu u presudi donetoj u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft*,⁷ Sud navodi da se punovažnost prava Zajednice (Unije) ne može ocenjivati prema kriterijumima nacionalnog prava, uključujući i kriterijume osnovnih prava koja

² Case 294/ 83, *Parti écologiste 'Les Verts'*, ECLI:C:1986:166, tač. 23.

³ V. Case law, https://e-justice.europa.eu/11/EN/case_law.

⁴ C-28/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v Netherlands Inland Revenue Administration*, ECR 1963 00061 V. i Opinion 1/ 91, *EEA I*, tač. 21.

⁵ C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, ECLI:EU:C:1963:1.

⁶ C-6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L* ECLI:EU:C:1964:66.

⁷ Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.

su zagarantovana nacionalnim ustavima, već samo u okviru prava Zajednice kao nezavisnog izvora prava. Takav stav Suda su, i pored izvesnog gundanja, i sa određenim razlikama u obrazloženju prihvatili i najviši nacionalni sudovi u državama članicama. U čuvenoj presudi „*Solange I*“⁸ nakon što je dobio ovakvu presudu Suda pravde, nemački sud je pokušao da ospori primenu prava Zajednice pred Saveznim ustavnim sudom Nemačke, postavljanjem pitanja ustavnosti navedenih mera. Savezni ustavni sud se na suptilni način pozvao na unutrašnje pravo tako što je zauzeo stav da standardi zaštite osnovnih ljudskih prava nisu u Zajednici na nivou zaštite koju pruža Osnovni zakon Nemačke. Zbog toga je izjavio da namera-va da i dalje kontroliše ustavnost Zajednice toliko dugo (nemački: *solange*) dok ti standardi ne dostignu potrebni nivo. Pitanje odnosa nacionalnog i komunitarnog prava je podjednako važno i sa stanovišta interesa pojedinaca kao privatnih lica, u kome se manifestuje kroz načelo nadređenosti prava Unije, direktne primene i direktnog dejstva prava EU.

Formulisanje načela direktne primene (*direct application*) i direktnog dejstva (*direct effect*), a kasnije i delotvorne zaštite je nametnuto prirodom i načinom nastanka i primene prava EU u pravima država članica. Naime, osnovna karakteristika prava EU jeste da nastaje izvan država članica i njenih legislativnih organa: na nivou Unije ili na nadnacionalnom nivou. U tom smislu se propisi EU mogu smatrati stranim pravom koje, zbog teritorijalne važnosti, ne može biti automatski i bez dozvole država članica smatrano delom njihovog unutrašnjeg pravnog poreka, niti biti primenjeno na njihovim teritorijama. Međutim, za razliku od klasičnih metoda priznanja i primene stranog prava primenom kolizionih normi, postupak unošenja i priznanja prava EU je osoben i zavisi od vrste, tj. prirode izvora. Tako se primarni izvori koji su sadžani u međunarodnim ugovorima priznaju nakon i kao posledica ratifikacije tih ugovora, dok se sekundarni izvori priznaju u skladu i na osnovu Ugovora o osnivanju i načelima direktne primene i direktnog dejstva. Za predmet ovog rada su od posebnog značaja direktna primene i direktno dejstvo EU direktiva.

Za razliku od ostalih izvora sekundarnog zakonodavstva, kojima je samim Ugovorom o osnivanju priznata direktna primena, direktivama nije automatski priznata ni direktna primena, niti direktno dejstvo. To je u pravnoj teoriji izazvalo brojne intrige, diskusije, nesporazume i podele.⁹ U drugim situacijama obično je Sud pravde svojim tumačenjem u presudama o prethodnom pitanju priskakao u pomoć. U slučaju direktiva čini se da nije bio dosledan, naročito kad je svoj

⁸ BVerfGE 37, 271, 2 BvL 52/71, presuda od 29. maja 1974.

⁹ Mustafa T. Karayigit, „Are Directive Directly Applicable?“, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Vol 15, 2016, 59–95, <https://dergipark.org.tr/en/pub/aacd/issue/50057/642231> > 60.

stav o nepriznavanju direktnog horizontalnog dejstva ublažavao tzv. indirektnim ili maskiranim pristupom i kroz izuzetke.¹⁰

POJAM DIREKTOG DEJSTVA

Pod direktnim dejstvom prava EU se u opštem smislu podrazumeva kapacitet ili potencijal (svojstvo) konkretne odredbe prava EU da zasniva menja ili ukida pravni odnos.¹¹ U uobičajenim situacijama kad pravo stvaraju i primenjuju unutrašnji legislativni, upravni i sudski organi ovo svojstvo se ne ističe posebno, jer se smatra odlikom ili karakteristikom svakog „zdravog prava“ (ili njegove norme)¹². U suprotnom, ako se norme ne primenjuju, postavlja se pitanje zbog čega su usvajane. Otuda se primena i dejstvo pravnih normi podrazumeva, pa se ne pravi razlika između pomenuta dva načela. Međutim, kad postoji više nivoa na kojima se stvaraju norme, kao što je slučaj u pravu EU u kome postoje nadnacionalni i nacionalni nivo stvaranja, primena konkretnog propisa ili norme zavise i od njihovog međusobnog hijerarhijskog odnosa koji određuju nacionalne ustavne norme i norme osnivačkog akta odnosno međunarodne organizacije.

U tom kontekstu posmatrano, načelo direktnog dejstva je usko povezano sa načelom nadređenosti ili superiornosti prava EU.¹³ Naime, načelo direktnog dejstva daje ovlašćenje subjektima konkretnog pravnog odnosa da se u postupku pred sudom pozovu na direktno dejstvo i da traže primenu takvog propisa, dok načelo nadređenosti odnosnoj normi daje veću pravnu snagu u odnosu na normu nacionalnog prava. Stoga bi pozivanje na direktno dejstvo norme kojoj nije priznata veća pravna snaga značilo „Pirovu pobeđu“, budući da su nacionalni sudovi dužni da, u slučaju kolizije između nacionalnih propisa i propisa EU kojim je priznato direktno dejstvo, ostave po strani ove prve, i primene druge. U ovom smislu je i Sud pravde bio jasan u presudi donetoj u predmetu *Simmenthal II*¹⁴ u kojoj je odlučivao o posledicama direktne primene (dejstva) odredbi prava Zajednice u slučaju njegove neusklađenosti sa naknadno donetim zakonskim normama države članice.

¹⁰ Michael Dougan, „The 'Disguised' Vertical Direc Effect of Directives?“, *Cambridge Law Journal*, Vol. 59, No. 3, 2000, 586, 612.

¹¹ V. pre svih Sacha Prechal, *Directives in EC Law*, 2nd edn, Oxford University Press, 2005.

¹² Pierre Pescatore, „The Doctrine of 'Direct Effect': An Infant Disease of of Community Law“, *EL Rev.*, Vol. 40, No. 2, 135–153.

¹³ Bruno de Witte, „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order“, *The Evolution of EU Law* (eds. P. Craig, G. de Burca), Oxford University Press, 2021, 187–227.

¹⁴ 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, *Simmenthal II*.

Direktna primena u takvim okolnostima znači da pravna pravila Zajednice moraju biti u potpunosti i jedinstveno primenjiva u svim državama članicama od dana stupanja na snagu i tako dugo dok su na snazi. Ove odredbe predstavljaju direktan izvor prava i obaveza za sve na koje se odnose, bez obzira je li reč o državama članicama ili pojedincima, ako su stranke pravnih odnosa na osnovu prava Zajednice.¹⁵

U skladu s načelom nadređenosti (engl. *precedence*) prava Zajednice, odnos između odredaba Ugovora i direktno primenjivih mera institucija s jedne strane, i nacionalnog prava država članica, s druge strane, je takav da te odredbe i mere (prava Zajednice) ne samo da stupanjem na snagu čine svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava automatski neprimenjivom već, u meri u kojoj su one integralni i pravno nadređen deo pravnog poretka koji je primjenjiv na području svake države članice, takođe sprečavaju valjano prihvatanje novih zakonodavnih mera ukoliko bi one bile u neskladu s odredbama prava Zajednice. Na kraju, Sud obavezuje svaki nacionalni sud da mora, u predmetima iz svoje nadležnosti, primjenjivati pravo Zajednice u potpunosti, te štiti subjektivna prava koja ona stvara za pojedince, i u skladu sa tim, mora izuzeti iz primene svaku odredbu nacionalnog prava koja bi mu mogla biti suprotna, bez obzira je li doneta pre ili posle pravnog pravila Zajednice.¹⁶ Na ovaj stav ćemo se vratiti u komentara presude u predmetu *Thelen*.

Ipak, i pored sličnosti koje postoje između načela nadređenosti i direktnog dejstva, ona se ne mogu poistovetiti.¹⁷ Između ostalih razloga, i zbog toga što im se predmet i ciljevi razlikuju. Načelo nadređenosti određuje hijerarhijsku snagu akta koji treba primeniti i dolazi do izražaja u situacijama kad postoji kolizija između tog i nekog drugog akta. Načelo direktnog dejstva obavezuje nacionalne sudove da primene pravo koje je nastalo izvan države bez obzira na njegovu pravnu snagu i formu u kojoj su doneti. Tako posmatrana, načelo nadređenosti sledi načelo direktnog dejstva.¹⁸

Međutim, u pravnoj teoriji ne postoji jedinstveno mišljenje šta sve obuhvata načelo direktnog dejstva i kako se manifestuje u praksi.¹⁹ Razlike u mišljenjima su

¹⁵ Tač. 14, 15 presude.

¹⁶ Tač 21 presude.

¹⁷ *Sacha Prechal*, „Direct effect, indirect effect, supremacy and the evolving constitution of the European Union“, *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate, Collected Courses of the Academy of European Law* (ed. Catherine Barnard), Oxford, 2007.

¹⁸ *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (eds. Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert and Jonathan Tomkin), Oxford University Press, 2019, 20, marg. br. 39.

¹⁹ M. Dougan, „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy“, *CML Rev.*, Vol. 44, 2007, 931; B. de Witte, „Direct Effect, Supremacy,

velike i idu od potpunog negiranja potrebe da postoji ovakvo načelo, do shvatanja da je reč o najopštijem i univerzalnom *omnibus* načelu.²⁰ Za predmet ovo rada je od značaja pitanje da li se svim propisima prava EU može priznati direktno dejstvo u materijalnom i u procesnom smislu. Drugačije rečeno, da li su sve norme prava EU u materijalnom smislu podesne ili sposobne da stvaraju subjektivna prava i obaveze, i da li su u procesnom smislu tako stvorena prava i obaveze utužive. Zavisno od toga, postavlja se pitanje da li je moguće razlikovati više vrsta direktiva.

Svoj stav o direktnom dejstvu kao opštem pitanju, Sud pravde je izgrađivao postepeno, zavisno od vrste pravnog akta, počev od Ugovora osnivanju do direktiva.

Kad je u pitanju Ugovor o osnivanju, Sud pravde je u presudama donetim u predmetima *Van Gend en Loos*, i *Costa v ENEL*, pravo Zajednice okvalifikovao kao poseban pravni sistem, a njeno pravo kao *sui generis* pravo koje potiče ne samo iz Osnivačkih ugovora, već i na osnovu obaveza koje Ugovor na jasno određen način propisuje pojedincima, državama članicama i institucijama Zajednice. O tome koje odredbe Ugovora o osnivanju proizvode direktno dejstvo odlučuje Sud pravde. Sud pravde je za sebe zadržao isključivo pravo da odlučuje o direktnom dejstvu i ostalih izvora primarnog prava, kao što su međunarodni ugovori²¹ i opšta pravna načela.

DIREKTNO DEJSTVO DIREKTIVA

Nakon što je u presudi donetoj u predmetu *Van Gend* priznao direktno dejstvo odredbama Ugovora o osnivanju koje su precizno i jasno formulisane, koje daju prava ili nameću jasne obaveze i čije ispunjenje nije uslovljeno donošenje dodatnih mera (koje su beuzuslovne), Sud je teoriju direktnog dejstva proširio i na ostale izvore prava EU, ali su međunarodni ugovori i direktive tretirane na poseban način. Sud je direktivama priznao samo delimično direktno dejstvo, dok je kod ocene direktnog dejstva međunarodnih sporazuma uzimao ukupan predmet i svrhu sporazuma,²² a ne same konkretne odredbe sporazuma. U tom smislu se osnovano navodi da

and the Nature of the Legal Order“ *The Evolution of EU Law* (eds Paul Craig and Grainne de Búrca), 2nd ed., Oxford University Press, 2011, 323.

²⁰ V. Radovan Vukadinović, „Many faces of direct effect of community law“, *Private Law Reform in South East Europe: liber amicorum Christa Jessel-Holst* (ur. Vasiljević Mirko, Kulms Rainer, Josipović Tatjana, Stanivuković Maja), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, 114–122.

²¹ Radovan D. Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2021, 149 i dalje.

²² M. Kellerbauer, M. Klamert ad J. Tomkin, op. cit., 18, marg. br. 32.

i pored prihvatanja načela direktnog dejstva kao „sistemskog načela“ u pravu U, ono nije na jednoobrazan način prihvaćeno u pravnoj teoriji i praksi.²³

Razloge za izuzimanje direktiva od opštih pravila o potpunom direktnom dejstvu (vertikalnom i horizontalnom), Sud je našao u posebnoj prirodi direktiva i posledicama koje bi mogle nastati ako se ne uzmu u obzir njihove specifičnosti.

Naime, odredbama člana 288(4). UFEU, direktive su definisane kao pravni akti koji obavezuju države članice na koje se odnose u pogledu rezultata koji treba ostvariti, pri čemu se nacionalnim organima prepušta izbor forme i metoda njihovog ostvarivanja. Direktive kao sekundarno zakonodavstvo donose organi Unije, pre svega Savet i Evropski Parlament (EP). Već sam ne baš pravni naziv upućuje na to da je reč o novom aktu koji ne postoji u nomenklaturi unutrašnjih pravnih akata, već podseća na upravne i političke instrumente komunikacije viših sa nižim organima vlasti kojim se označava dokument u kome su sadržane smernice, vodiči ili uputstva za određeno ponašanje hijerarhijski nižih organa. U pravu EU, osnovnu karakteristiku direktiva čini njeno implementiranje, unošenje ili adopcija u unutrašnje pravne poretke država članica. Pravna sredstva i metodi implementacije, međutim, nisu propisani pravom EU, već nacionalnim ustavnim propisima.

Kao i ostale izvore sekundarnog zakonodavstva i direktive donose ogani Unije izvan institucija država članica, te ih je za primenu u državama članicama potrebno prvo priznati (direktna primena). Međutim, za razliku od uredbi i odluka, čija je direktna *primena* obezbeđena samim Ugovorima o osnivanju, kod direktiva se direktna primena (kao proces unošenja u unutrašnja prava država članica), sastoji od implementacije. Generalna primena odredbi direktiva može biti ostvarena samo „preko implementirajuće legislativne“.²⁴ Sud pravde je bio jasan da „opravdanje zasnovano na (automatskoj) 'direktnoj primeni'“ direktiva ne može biti prihvaćeno. U tom smislu valja razumeti četvrti stav člana 188. UFEU.²⁵

Implementacija direktiva se ne iscrpljuje u pukom i mehaničkom prepisivanju njene sadržine i njihovom unošenju u unutrašnje propise država članica. Proces unošenja obuhvata, ili ga prati, niz povezanih pravnih operacija, počev od poređenja domaćih propisa sa onim što se traži direktivama, do tumačenja direktive i implementirajućih mera pred nacionalnim sudovima i upravnim organima. Rezultat ovih misaonih procesa je transformacija direktive u konkretne nacionalne propise na koje se komunitarni subjekti mogu pozvati ped nacionalnim sudovima.

²³ Bruno de Witte, „The Continuous Significance of Van Gend an Loos“, *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (eds. Miguel Poiares Maduro and Loic Azoulai), Hart, 2010, 9.

²⁴ M. Kellerbauer, M. Klamert ad J. Tomkin, op. cit., 1900, marg. br. 17.

²⁵ 102/79, *Commission v Belgium*, EU:C:1980:120, tač 12.

Pomenuta „transformacija“ se, međutim različito shvata. Logično bi bilo da se, nakon što sadržina direktive bude blagovremeno i na adekvatan način uneta u unutrašnje propise, direktiva smatra *isparžnjenom* (*exhausted*). Od takve direktive ostaje samo prazna ljuštura. Otuda se na isparžnjenu direktivu, odnosno na njenu ljušturu ne mogu nakon donošenja nacionalnim mera implementacije pozivati subjekti prava. Nakon implementacije, direktive kao *važće* pravo figuriraju samo kao unutrašnji implementirani propisi. Zainteresovani subjekti se mogu pred nacionalnim sudovima i upravnim organima pozivati jedino na implementirane propise, kao na svaki drugi *nacionalni* propis. Otuda i opšti zaključak da bez implementacije, direktive same po sebi ne proizvodi direktno pravno dejstvo. Međutim, od ovog opšteg pravila, Sud pravde je napravio izuzetak, prema kome u posebnim okolnostima, posebno kad je država članica propustila da preduzme zahtevane implementirajuće mere, ili je usvojila neodgovarajuće mere, Sud je priznao pravo licima koja su time pogođena da se oslone na direktivu ili protiv države koja nije donela potrebne mere.²⁶ Pri tome, u „životu“ direktiva se mogu razlikovati dva perioda: od stupanja na snagu do isteka roka za implementaciju i nakon isteka roka za implementaciju. U prvom predimplementacionom roku, države članice nemaju formalnih obaveza. Ipak, i u ovom intervalu postoji opšta obaveza država članica koja proizilazi iz načela lojalnosti da ne preduzimaju ništa što bi moglo otežati ili onemogućiti njeno kasnije implementiranje. Nakon isteka roka za implementaciju države članice su dužne da donesu odgovarajuće mere. Pri tome, mere mogu biti blagovremene, potpune i adekvatne, ili blagovremene ali neadekvatne ili se može desiti da mere ne budu uopšte donete.

U slučaju kad je direktiva blagovremeno i u potpunosti implementirana, u pravnim sistemima država članica postoje jedino implementirajuće mere na koje je moguće pozivati se. Međutim, i nakon što je formalno implementirala direktivu u svoj pravni sistem, države članice su u obavezi i da obezbede da njenom primenom budu ostvareni u njoj navedeni ciljevi.

U drugim dvema situacijama, kad direktiva nije uopšte ili nije na odgovarajući način implementirana,²⁷ pravi se razlika između direktnog vertikalnog i direktnog horizontalnog dejstva. EU direktiva proizvodi direktno vertikalno dejstvo kad su direktivom uspostavljeni pravni odnosi po vertikali, tj. između pojedinaca kao privatnih lica i države i njenih tela i organa. U ovim slučajevima polazi se

²⁶ 102/79, *Commission v Belgium*, EU:C:1980:120, tač. 12, i tamo navedena presuda u predmetu *Ratti*, Case 148/78 ECR 1629.

²⁷ Case 8/81 *Becker* [1982] ECR 53, paragraph 25; Case 103/88 *Fratelli Costanzo* [1989] ECR 1839, paragraph 29; and C-319/97 *Kortas* [1999] ECR I-3143, tač. 21.

od činjenice da su države odgovorne za njihovu implementaciju i da se pojedinci koji smatraju da su im prava neimplementacijom povređena ovlašćeni da se pozovu na neimplementiranu direktivu direktno.

Odstupanje od opšteg stava i definicije prema kojoj direktive same po sebi ne predstavljaju izvor prava i obaveza (već implementirajuće mere), Sud je nagovestio već u odluci donetoj u predmetu *Marshall*. Ovde je tužilac (gospođica Marshall), pokrenula postupak protiv državne zdravstvene ustanove zbog dobijenog otkaza koji, po njenom shvatanju, nije bio u skladu sa Zakonom o polnoj diskriminaciji i pravom Zajednice (Unije). Razmatrajući pitanja koja mu je podneo na tumačenje žalbeni sud, Sud pravde je konstatovao da relevantna odredba Direktive na koje se poziva tužilac, „sama po sebi, zabranjuje svaku diskriminaciju utemeljenu na polu u pogledu uslova na radu koji uređuju otkaz i to na opšti način i jednoznačno. Ta odredba je stoga dovoljno precizna da bi se na nju mogli pozivati pojedinci i da bi je nacionalni sudovi mogli primenjivati.“²⁸ Ovakvo pozivanje pojedinaca protiv državne vlasti koja nastupa u svojstvu poslodavca naziva se direktna vertikalna primena i direktno vertikalno dejstvo.

Sud se osvrnuo i na pitanje da li se pojedinci pred nacionalnim sudovima mogu pozivati na odredbe (neimplementirane) direktive koje smatraju jasnim, preciznim i безусловnim. U prilog priznanja tužiteljica ističe da direktive mogu dodeljivati pojedincima subjektivna prava na koja se oni mogu pozivati direktno pred sudovima država članica. Nacionalni sudovi zbog obavezujuće snage direktiva, imaju obavezu da priznaju dejstvo odredbama direktiva, kada je to moguće, posebno kada interpretiraju ili primenjuju relevantne odredbe nacionalnog prava.²⁹ Kada između nacionalnog prava i prava Zajednice postoji nesklad koji ne može biti otklonjen takvom interpretacijom, tužiteljica smatra da nacionalni sud ima obvezu da odredbu nacionalnog prava koja je suprotna direktivi proglasiti neprimjenjivom. Tuženi i Ujedinjeno Kraljevstvo, nasuprot tome, predlažu da se na drugo pitanje odgovori negativno. Oni priznaju da direktiva može, u određenim posebnim okolnostima, imati direktno dejstvo protiv države članice u meri u kojoj se država ne može oslanjati na svoj propust da ispuni obavezu propisanu direktivom. Međutim, oni smatraju da direktiva nikada ne može nametati obaveze direktno pojedincima, te da može imati direktno dejstvo samo u odnosu na državu članicu u svojstvu javne vlasti (*iure imperii*), a ne na državu kao poslodavca (*iure gestionis*). Kao poslodavac država se ne razlikuje od privatnih poslodavaca.

²⁸ Tač. 52 presude.

²⁹ Odluka od 10. aprila 1984. u predmetu 14/83, *Von Colson and Kamman v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

Stoga ne bi bilo ispravno stavljati lica zaposlena kod države u bolji položaj od onih koja su zaposleni kod privatnog poslodavca.³⁰

Pozivanje na neimplementiranu ili neadekvatno implementiranu direktivu Sud je lakonski obrazložio „minimumom garancije“ koja proizilazi iz mandatorne prirode obaveze koja je nametnuta država članicama dejstvom direktiva iz člana 189 (288 UFEU).

U obrazloženju svoje odluke, Sud pravde, između ostalog, ističe i da, u skladu s dobro ustaljenom praksom Suda,³¹ uvek kada su odredbe Direktive, u pogledu predmeta koji uređuju, bezuslovne i dovoljno precizne, na te se odredbe pojedinci mogu pozivati protiv države, kada ta država propusti da implementira direktivu u nacionalnom pravu do isteka roka propisanog za implementaciju direktive, ili kada (država) propusti da implementira direktivu na ispravan način. Ovo shvatanje se zasniva na argumentu da bi tvrditi, u načelu, da se oni na koje se direktiva odnosi ne mogu pozivati na njome propisane obaveze bilo u suprotnosti s obaveznom snagom koju čl. 189 (Ugovora o EEZ, sada čl. 288 UFEU) dodeljuje direktivama. Iz toga Sud izvodi zaključak da se država članica koja u propisanom roku nije prihvatila mere implementacije koje nalaže direktiva, ne može, protiv pojedinaca, pozivati na svoj propust da ispuni obaveze koje direktiva propisuje.³²

Presuda je značajna između ostalog i zbog toga što je Sud potvrdio da, pod istim opštim uslovima koji važe za ostale izvore prava, priznaje direktno dejstvo i neimplementiranim direktivama.

Drugačija situacija postoji u pogledu priznavanja direktnog horizontalnog dejstva direktiva. Pitanje horizontalnog direktnog dejstva se postavlja u slučajevima kad je zbog neimplementiranja ili lošeg implementiranja direktive pojedincima uskraćeno neko pravo pa se postavlja pitanje mogu li se pojedinci direktno pozvati na odredbe takve direktive ako ispunjavaju opšte uslove za direktno vertikalno dejstvo. Sud pravde je ovu priču zaključio u presudi donetoj u predmetu *Dori*.³³

U ovom predmetu, 19. januara 1989. godine, *Interdiffusion Srl* je sklopio ugovor s tužiljom (gospođicom Faccini Dori) o dopisnom kursu engleskog jezika na glavnoj železničkoj stanici u Milanu, a da mu se ona prethodno nije prva obratila. Ugovor je, dakle, sklopljen izvan poslovnih prostorija *Interdiffusiona*. Nekoliko dana kasnije, gospođica Faccini Dori je preporučanim pismom od 23. januara 1989. godine, dotičnu firmu obavestila da otkazuje svoju narudžbu.

³⁰ Tač. 43 presude.

³¹ C- 8/81 *Becker v. Finanzamt Munster-Innenstadt* [1982] ECR 53, ECLI:EU:C:198:7.

³² Tač. 47.

³³ C-91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*. [1994] ECR I-3325, ECLI:EU:C:1994:292.

Firma je odgovorila 3. juna 1989. godine, da je svoje potraživanje ustupila Recreb-u (tuženome). Pravo na otkaz je bilo predviđeno Direktivom 85/577/EZ, ali ne i italijanskim pravom, niti je Italija implementirala navedenu Direktivu. Pitanje koje je postavio nacionalni sud otvara dva problema, koja je potrebno razmotriti zasebno. Prvi je jesu li odredbe direktive koje se odnose na pravo otkazivanja bezuslovne i dovoljno određene. Drugi problem je, da li je moguće pozvati se na direktivu koja od država članica zahteva donošenje određenih propisa čija je svrha uređivanje odnose između privatnih lica, u sudskim postupcima između takvih lica, ako nisu donete mere za implementaciju direktive u nacionalno pravo.

Sud je našao da su relevantne odredbe Direktive bezuslovne i dovoljno određene pa se postavlja pitanje da li potrošači mogu iz same direktive izvesti pravo otkaza.

Nacionalni sud primećuje da kad bi učinci bezuslovnih i dovoljno određenih, ali ne i implementiranih direktiva bili ograničeni na odnose između državnih tela i pojedinaca, tada bi to značilo da bi zakonska mera delovala kao takva samo između određenih pravnih subjekata, dok prema italijanskom zakonodavstvu, kao i prema zakonodavstvima svih savremenih država utemeljenih na vladavini prava, država podleže zakonu poput bilo kog drugog lica. Kada bi se na direktivu moglo pozvati samo protiv države, tada bi to bilo ravno kazni za nedonošenje zakonskih mera za implementaciju kao da je reč o odnosu čisto privatne prirode.³⁴ Na osnovu toga Sud je zauzeo stav da „ako se u propisanom roku ne donesu mere za implementaciju direktive, potrošači ne mogu iz same direktive izvesti pravo otkazivanja u odnosu na trgovce s kojima su sklopili ugovor, niti takvom pravom mogu ostvariti na nacionalnom sudu. Međutim, prilikom primene odredbi nacionalnog zakona, bilo da su doneti pre ili posle direktive, nacionalni ih sud mora interpretirati što je više moguće u svetlu teksta i svrhe direktive“. Ovakvim stavom Sud je definitivno odbio da prizna direktno horizontalno dejstvo neimplemeniranim direktivama, ali se čini da je olako prešao preko argumenata koje je izneo nacionalni sud, navodeći da je direktiva obavezujuća samo u odnosu na „svaku državu članicu kojoj je upućena“ i da sudska praksa nastoji da spreči „da država izvuče korist iz svog nepridržavanja prava Zajednice“.

SLUČAJ *THELEN*

Nadu da će Sud pravde popustiti pred povremenim sugestijama opštih pravobranilaca koji su u svojim mišljenjima predlagali priznavanje direktnog horizontalnog dejstva, Sud je raspršio presudom u nedavnom slučaju *Thelen Technopark Berlin*, iz februara 2022. godine.

³⁴ Tač. 21 presude .

U pitanju je bio ugovor o inženjerskim uslugama koji je „MN“, koji vodi inženjersku firmu u Nemačkoj (Tužilac), zaključio 2016. godine sa privatnom kompanijom *Thelen Technopark Berlin* (Tuženi) za cenu od 55.000 evra za predviđene usluge. Tuženi je navedeni iznos uredno platio, ali je nakon toga tužilac „MN“ ispostavio dodatnu fakturu na 103.000 evra za iste usluge. Dodatna suma je izračunata *na osnovu minimalnih kamatnih stopa određenih nemačkom Uredbom o naknadama za usluge koje pružaju arhitekte i inženjeri (Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen)* (u daljem tekstu HOAI). Kad je *Thelen Technopark* odbio da plati dodatnu fakturu, pokrenuta je parnica u kojoj su prvostepeni i drugostepeni sudovi prihvatili tužbeni zahtev tužioca, pa je spor dospelo pred Nemački savezni ustavni sud. U takvoj situaciji Nemački savezni sud se obratio Sudu pravde EU (SPEU) sa zahtevom da da tumačenje usklađenosti pomenute nemačke uredbe sa EU direktivom.

Već u ranijem slučaju *Komisija protiv Nemačke*,³⁵ Sud pravde je presudom od jula 2019. utvrdio da postoji kršenje člana 15 Direktive, navodeći da se uvođenje minimalnih i/ili maksimalnih tarifa za pružanje usluga može opravdati samo ako država članica pokaže da su one *neophodne za zaštitu premošćavanja razloga koji se odnosi na javni interes* (tj. ako postoje izuzetni razlozi). Sud je utvrdio da Nemačka nije u dovoljnoj meri pokazala da postoje takvi posebno važni razlozi koji su neophodni za zaštitu prava potrošača i kvaliteta usluga.³⁶

U odgovoru na (prvo) postavljeno pitanje Sud se, bez posebnog objašnjenja, pozivao na načelo nadređenosti i načelo delotvornosti. Oba načela je kreirao Sud u ranijoj praksi i relativno često se na njih oslanjao kada je trebalo da popuni neku pravnu nejasnoću ili prazninu. Posebno se oslanjao na načelo delotvornosti. Ovoga puta Sud je izneo opšte karakteristike pomenutih načela, ponavljajući stav da prvenstvo prava Unije nad pravom država članica nalaže svim telima država članica da osiguraju puno dejstvo različitih odredbi Evropske unije, pri čemu pravo država članica ne može uticati na učinak koji se tim različitim odredbama priznaje na području navedenih država.³⁷

U teorijskom smislu ostaje dilema da li je Sud na ovaj način napravio podlogu da u kasnijim sličnim situacijama na njoj kreira načelo direktnog horizontalnog dejstva.

Naime, u pravnoj teoriji već postoji mišljenje da se načelo direktnog dejstva može smatrati omnibus načelom,³⁸ iz koga izvire i načelo nadređenosti. Između njih

³⁵ C-377/17, *Komisija protiv Nemačke*, EU:C:2019:562.

³⁶ V. Slučaj C-377/17, *Komisija protiv Nemačke*, EU:C:2019:562.

³⁷ Presuda od 24. lipnja 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 53. i 54 i navedena sudska praksa.

³⁸ R. Vukadinović, op. cit.

svakako postoji veza jer se sadržina načela direktnog dejstva u materijalnom smislu manifestuje i kao ovlašćenje nadležnog organa da, u situaciji kad je neko pitanje na različit način regulisano unutrašnjim pravom i propisom EU kome je priznato direktno dejstvo, mora primeniti propis EU. To praktično znači da nacionalni sud mora ostaviti po strani unutrašnji propis. Na ovaj način se usklađuju (harmonizuju) unutrašnji propisi koji su adresirani na države članice, a koji nisu uopšte ili nisu na usklađeni način preneti/implementirani u unutrašnje pravo.

U odgovoru na pitanje o horizontalnom dejstvu direktiva, Sud je ponovio principijelni stav prema kome direktive nemaju horizontalno direktno dejstvo i na njih se u međusobnim odnosima pojedinci ne mogu pozivati.

Sud priznaje da se na taj način uvodi izuzetak od uobičajenog načina identifikovanja direktnog dejstva zakonske norme EU, budući da „... čak ni jasna, precizna i безусловna odredba direktive ne dozvoljava nacionalnom sudu da ne primenjuje odredbu svog nacionalnog zakona koja je u suprotnosti sa njom. Ako bi taj sud to uradio, dodatna obaveza bi bila nametnuta pojedincu“.³⁹ Činjenica da je postojanje sukoba između nacionalne odredbe i direktive potvrđeno od strane samog suda u prekršajnom postupku koji se odnosi na tu nacionalnu odredbu, ne menja situaciju.⁴⁰ Primenjujući ovo obrazloženje na konkretni predmet, Sud je zauzeo definitivni stav da „Referentni sud stoga nije obavezan, isključivo na osnovu zakona EU, da ne primenjuje stav 7 (Uredbe), čak i ako je ta odredba u suprotnosti sa članom 15(1), 2(g) i (3) Direktive 2006/123“⁴¹ Kao rezultat toga, Nemački vrhovni sud mogao bi da potvrdi presude nižeg suda koje su išle u korist MN protiv Telen Technoparka.

Nakon ove čvrste reafirmacije svoje tradicionalne doktrine u vezi sa horizontalnim dejstvom direktiva, Sud potom nudi uobičajenu „utešnu nagradu“, ostavljajući pravo podnosiocu zahteva (*Technopark Berlin*) da odluči da se okrene protiv države i traži nadoknadu za štetu pretrpljenu jer država nije ispoštovala Direktivu o uslugama. U tom slučaju, postojanje ranije prekršajne presude protiv Nemačke postaje relevantno, s obzirom da olakšava pronalaženje odgovornosti države. Zaista, jedan od tradicionalnih uslova za odgovornost države je da povreda prava EU od države treba da bude „dovoljno ozbiljna“. Ako je prekršaj utvrđen prethodnom sudskom presudom (kao što je ovde slučaj), i ako država članica nije preduzela korake da popravi taj prekršaj, onda se to očigledno mora smatrati ozbiljnim.⁴²

³⁹ Tač. 32 presude.

⁴⁰ Tač. 38, 40 presude.

⁴¹ Tač. 37 presude.

⁴² Tač. 47 presude.

EVOLUCIJA U PRIZNANJU DIREKTOG DEJSTVA

Nakon što je primenu opštih uslova za priznavanje direktnog dejstva proširio i na direktive i po tom osnovu im priznao direktno vertikalno dejstvo, Sud je otvorio mogućnost da na posredan način, kao izuzetak, isto prizna i odredbama direktiva koje nisu precizne i bezuslovne ili nisu implementirane. Tako je u *presudi Mangold*⁴³ smatrao da, tamo gde direktiva otelotvoruje opšti princip prava EU, moguće je pozvati se na opšti princip u parnici između privatnih stranaka, umesto na direktivu. U slučaju *Mangold*, direktiva koja sadrži specifičnu zabranu diskriminacije na osnovu starosti bila je materijalno primenjiva na činjenice slučaja, ali nije mogla da ima direktno dejstvo jer je domaća parnica bila između privatnih stranaka. Umesto toga, Sud je zaključio da bi opšti princip jednakosti mogao biti primenjen u tako horizontalnom slučaju, kako bi se efikasno osiguralo sprovođenje direktive o nediskriminisanju. Sud je kasnije proširio taj pristup sa opštih principa na prava iz Povelje EU o osnovnim pravima. Tako je, na primer, u presudi u predmetu *Bauer*,⁴⁴ smatrao da se na pravo na godišnji period plaćenog odsustva, zaštićenog članom 31(2) Povelje, može pozvati u sporu između radnika i privatnog poslodavca, iako je spor prvobitno uključio tumačenje direktive o radnom vremenu (Direktiva 2003/88). Ono što se dešava u ovim slučajevima je da odredbe direktive stiču horizontalni direktno dejstvo kada se preklapaju sa sadržajem direktno efikasnog osnovnog prava. Opšti pravobranilac Špunar predložio je da se taj isti pristup usvoji u *slučaju Telen Tehnopark Berlin*. Svoje mišljenje je počeo tvrdnjom da je, s obzirom da je slučaj došao u okviru materijalnog opsega primene Direktive o uslugama, primenjiva Povelja EU o osnovnim pravima. Relevantno osnovno pravo bila je sloboda ugovaranja, za koju je smatrao da je konstitutivni deo slobode vođenja poslovanja zaštićenog članom 16 Povelje.⁴⁵ To pravo je, prema njegovim rečima imalo direktno dejstvo.⁴⁶ On je potom ustvrdio da je član 15 Direktive o uslugama, koji se odnosi na uvođenje minimalnih i maksimalnih cena za profesionalne usluge, izraz te slobode ugovora. Kao rezultat toga, Opšti pravobranilac je predložio da „nacionalni sud u glavnom postupku ne treba da poštuje nacionalnu odredbu o kojoj je reč, što je u suprotnosti sa Direktivom 2006/123, budući da se osnovno pravo na slobodu ugovora mora poštovati u pogledu prava strana da postave cenu“.⁴⁷

⁴³ C-144/04, EU:C:2005:709.

⁴⁴ Spojeni slučajevi C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871.

⁴⁵ Tač. 78 Mišljenja.

⁴⁶ Tač. 93 Mišljenja.

⁴⁷ Tač. 113 Mišljenja.

Prema njegovom shvatanju, iz objašnjenja koja se odnose na Povelju o osnovnim pravima, jasno je da je ta sloboda sastavni deo slobode poslovanja na koju se odnosi član 16. Povelje. Sloboda ugovaranja je priznato pravo kako u pravnim porecima država članica tako i u pravu EU-a. Njime se pojedincima daju određena prava, uključujući i pravo ugovornih strana da utvrđuju cene usluge i da odrede sadržaj svog pravnog odnosa. Prema mišljenju opšteg pravobranioca, u onoj meri u kojoj strankama jemči slobodu određivanja cene usluge, član 16. Povelje je „samoostalna“ odredba, to jest, sama po sebi je dovoljna da pojedincima dodeli pravo na koje se mogu pozvati u sporovima s drugim pojedincima.

Na osnovu toga, prema mišljenju opšteg pravobranioca, nacionalni sud ne bi trebao da primenjuje predmetnu odredbu nacionalnog prava, koja je u suprotnosti s Direktivom o uslugama.

Sud je, međutim, u potpunosti ignorisao pristup koji je predložio njegov opšti pravobranilac. Po mišljenju Suda, ako bi se sledilo mišljenje opšteg pravobranioca, većina direktiva EU o regulisanju tržišta (i njihove mere nacionalne transpozicije) trebalo bi da se smatraju ili sprovođenjem ili ograničavanjem slobode vođenja preduzeća. Nakon toga, Sud je zauzeo stav da pravo Unije treba tumačiti na način da nacionalni sud pred kojim se vodi spor isključivo između pojedinaca nije dužan, samo na osnovu navedenog prava, izuzeti iz primene nacionalni propis kojim se, protivno članu 15. stavu 1. članu 15. stavu 2. tački (g) i članu 15. stav 3. Direktive 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 12. decembra 2006. o uslugama na unutrašnjem tržištu, utvrđuju najniži iznosi naknada za usluge koje pružaju arhitekti i inženjeri i prema kome su ništavi sporazumi kojima se odstupa od tog propisa, međutim, bez dovođenja u pitanje, s jedne strane, mogućnosti da taj sud izuzme iz primene taj propis na osnovu unutrašnjeg prava u okviru takvog spora i, s druge strane, prava stranke koja je oštećena zbog neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije da zahteva naknadu štete koju je zbog toga pretrpela.

KRITIČKI OSVRT

Na osnovu bogate i iznijansirane sudske prakse, postavlja se pitanje dokle može da ide „kreativnost“ Suda pravde EU u traženju razloga i opravdanja za nepriznavanje direktnog horizontalnog dejstva direktiva, kao i u „maskiranju“ priznatih alternativnih načina primene direktiva. Sve to utiče da posledice dejstva direktiva budu „neuhvatljive“.

U početnom „herojskom periodu“ nastanka prava EU, Sud pravde je domašaj od njega stvorenog načela direktnog dejstva prvo proširio na sve izvore prava EU, pa i na direktive, iako se činilo da su direktive kao „nepotpuni akti“ zbog svoje

prirode jednostavno nepodesne za to. Već sama činjenica da im priroda zahteva da budu „dovršene“ merama implementacije, protivi se osnovnom zahtevu direktnog dejstva: da odredba ili propis budu bezuslovni. Sud se, međutim, nije osvrtao na takav prigovor, već je stvorio novu podelu direktnog dejstva: na direktno vertikalno i direktno horizontalno dejstvo. Direktivama je priznao direktno vertikalno, ali ne i direktno horizontalno dejstvo. Pri tome se Sud nije obazirao na prigovor da je time otvorio prostor za različit tretman istih subjekata, čija prava ne zavise od njih samih, već od toga ko ih je povredio: državni ili privatni subjekti.

U nastojanju da pojedinim odredbama umesto „čistog“ horizontalnog dejstva prizna maskirano vertikalno dejstvo, Sud je pojedinim načelima iz Ugovora o osnivanju priznao direktno dejstvo, ali je „zaboravio“ da je podelom na vertikalno i horizontalno dejstvo, upravo doveo u pitanje načelo nediskriminacije. Na kraju, Sud je u presudi u predmetu *Theleen*, stavom da nacionalni sudovi država članica ne moraju da odbace primenu neusklađenog unutrašnjeg propisa, stvorio dodatnu nedoumicu i nacionalnim sudovima i pojedincima čija su prava povređena neusklađenim unutrašnjim propisima. U takvoj situaciji treba očekivati da u narednom periodu Sud razjasni svoju poziciju po nekim od ovih pitanja, ili će nastaviti sa „kreativnim“ tumačenjem. Čini se da se nepotpunost direktiva kao nedovršenih pravnih akata teško može ispraviti samo tumačenjem koje ne može ići *contra legem*, jer „što se grbo rodi, vreme ne ispravi“.

Dr. JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
Research Fellow, Institute of Comparative Law
Belgrade

Academician Prof. Dr. RADOVAN VUKADINOVIĆ
Full Professor, retired, University of Kragujevac

ELUSIVE CONSEQUENCES OF THE EFFECTS OF EU DIRECTIVES

Summary

The recent judgment of the Court of Justice of the European Union, dated January 18, 2022, in the case of Thelen Technopark Berlin already by being passed by the Grand Chamber „promised to be important“ in the development of EU law, especially in the interpretation of EU directives.⁴⁸ The judgment is also significant in that the Court rejected the suggestion of the Advocate General that certain provisions of the Directive on Services be recognized as having direct effect and that national courts are

⁴⁸ B. de Witte, „Thelen Technopark Berlin judgment: Court of Justice sticks to its gun on the horizontal effect of directives“, *REALaw – Review of European and comparative administrative law*, [Curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=121891](https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=121891).

obliged not to apply a national regulation that is in conflict with the Directive. The Court confirmed the earlier position that on The Services Directive (Directive 2006/123/EC) cannot be invoked by individuals in disputes with other individuals – private entities, i.e. that the relevant directive cannot be applied „horizontally“. This position of the Court revived discussions about the „elusive“ nature of directives as a source of EU law and about the numerous and diverse consequences that arise from its violation. In order for those who are not so familiar with this matter to understand the problem, the paper first explains the concept and approach of the EU directive, and then the possibility of their direct effect, especially horizontal direct effect. Finally, the co-authors criticize the position of the Court, which with its „Pythian“ formulation will not contribute to the „intelligibility“ of the direct horizontal effect of directives.

Key words: EU directive, EU law, direct effect, EU Court of Justice, implementation

Literatura

- De Witte B., „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order, *The Evolution of EU Law* (eds P. Craig, G. de Burca), Oxford University Press, 2021.
- De Witte B., „Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order“ in Paul Craig and Grainne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order, *The Evolution of EU Law* (eds P. Craig, G. de Burca), 2nd ed. Oxford University Press, 2011.
- De Witte B., „The Continuous Significance of Van Gend an Loos“, *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (eds Miguel Poirares Maduro and Loic Azoulay), Hart, 2010.
- De Witte B., „*Thelen Technopark Berlin judgment: Court of Justice sticks to its gun on the horizontal effect of directives*“, *REALaw, Review of European and comparative administrative law*, Curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=121891.
- Dougan M., „The ‘Disguised’ Vertical Direc Effect of Directives?“, *Cambridge Law Journal*, Vol. 59, No. 3, 2000.
- Dougan M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy“ *CML Rev*, Vol. 44, 2007.
- Karayigit T. M., „Are Diective Directly Applicable?“, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Vol. 15, 2016, 59–95, <https://dergipark.org.tr/en/pub/aacd/issue/50057/642231>.
- Pescatore P., „The Doctrine of ‘Direct Effect’: An Infant Disease of of Community Law“, *EL Rev.*, Vol. 40, No. 2, 2015.
- Prechal S., „Direct effect, indirect effect, supremacy and the evolving constitution of the European Union“, *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate, Collected Courses of the Academy of European Law* (ed. Catherine Barnard), Oxford, 2007.
- Prechal S., *Directives in EC Law*, 2nd edn, Oxford University Press, 2005.
- Squintani L., Lindeboom J., „The Normative Impact of Invoking Directives: Casting Light on Direct Effect and the Elusive Distinction between Obligations and Mere Adverse Repercussions“, *Yearbook of European Law*, Vol. 38, No. 1, 2019.

The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary (eds. Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert and Jonathan Tomkin), Oxford University Press, 2019.

The Evolution of EU Law (eds. Paul Craig, & Gráinne de Búrca), Oxford University Press, 2021.

The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate, Collected Courses of the Academy of European Law (ed. Catherine Barnard), Oxford (2007).

Vukadinović D. R., Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2021.

Vukadinović D. R., „Many faces of direct effect of community law“, *Private Law Reform in South East Europe: liber amicorum Christa Jessel-Holst* (ur. Vasiljević Mirko, Kulms Rainer, Josipović Tatjana, Stanivuković Maja), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.

ORIGINALAN NAUČNI RAD