

PROF. DR STEVAN LILIĆ*

EVROPSKI SUD PRAVDE I UPRAVNO PRAVO EVROPSKE UNIJE

Apstrakt: U poslednjih dvadesetak godina, dinamika razvoja uprave i upravnog prava u razvijenim zemljama ukazuje na rasprostranjen proces administrativne deregulacije, posebno u međunarodnim i regionalnim okvirima. Takođe, može se primetiti da su u savremenim tokovima upravnog prava napuštene tradicionalne koncepcije o upravi kao instrumentu političke vlasti u korist stanovišta o upravi kao javnoj službi. Upravno pravo Evropske unije predstavlja posebnu oblast međunarodnog i evropskog upravnog prava. Odlučujuću ulogu u stvaranju pravnog sistema Evropske unije, pa prema tome i upravnog prava Evropske unije ima Evropski sud pravde. Upravno pravo Evropske unije razvija se i kroz proces usklađivanja upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Evropske unije. S obzirom da je upravno pravo relativno nova pravna disciplina, može se reći da se ona nalazi u procesu „utvrđivanja svog identiteta“.

Cljučne reči: Evropski sud pravde. Upravno pravo Evropske unije.

I. UVOD

Upravno pravo predstavlja kompleksno područje savremenog prava u okviru kojeg, u zavisnosti od razvoja ili stagnacije društvenih odnosa, neprestano „nastaju ili nestaju“ posebni pravni podsistemi. U stručnoj literaturi, moguće je razlikovati dve tipične koncepcije o upravnom pravu: tradicionalna (uža) i savremena (šira). Tradicionalna koncepcija polazi od stanovišta da upravno pravo reguliše vršenje upravne „vlasti“, dok savremena koncepcija polazi od stanovišta da upravno pravo reguliše obavljanje javnih službi.¹ Međutim, najsavremenija shvatanja upravu danas vide kao „sistem za socijalnu regulaciju“. Ono podrazumeva da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa pristupa kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima. U skladu sa tim, uprava, kao sistem ljudske saradnje, ima cilj da neutrališe negativne efekte neizvesnosti koja proizilazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji.²

Upravno pravo, osim sa stanovišta nacionalnog pravnog sistema, moguće je posmatrati i uporedno, tj. sa stanovišta različitih pravnih sistema. Ovom problematikom bavi se uporedno pravo kao posebna naučna disciplina. Posebnu oblast uporednog upravnog prava predstavlja tzv. međunarodno upravno pravo. Međunarodno upravno pravo je nova pojava koja je nastala u vezi sa rešavanjem upravnih sporova koji su predmet međunarodnih službeničkih odnosa.³ U okviru međunarodnog evropskog upravnog prava, postepeno se razvija i upravno pravo Evropske unije.⁴

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu (www.slilic.com). Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije* Pravnog fakulteta u Beogradu.

¹ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag, Dimitrijević, Milan I. Marković, *Upravno pravo*, treće izdanje, Savremena administracija, Beograd, 2007, str. 70–72.

² Uporedi: Stevan Lilić, Predrag, Dimitrijević, Milan I. Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2007, str. 22.

³ Prvu praksu ove vrste uvelo je Društvo naroda, koje je 1927. godine formiralo poseban Administrativni tribunal. Ovaj Tribunal je vremenom postao osnovni model za slična tela koja će kasnije biti obrazovana. Interesantno je da je upravo ovaj Tribunal uspeo da nadživi i samo Društvo naroda, tako što je prvo postao nadležni sud za Međunarodnu organizaciju rada, a kasnije i za druge međunarodne organizacije (npr. za Svetsku zdravstvenu organizaciju, Međunarodnu telekomunikacionu organizaciju i dr.). (Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, str. 241–242).

⁴ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo Evropske unije*, u Dobrosav Mitrović, Obrad Račić (urednici), „Pravo Evropske unije“, Udruženje za pravo Evropske unije i Centar za međunarodne studije, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 189–205.

II. PRAVO EVROPSKE UNIJE

Evropska unija predstavlja specifičan oblik regionalne integracije i po mnogo čemu se razlikuje od drugih vidova regionalne saradnje koja se ostvaruju širom sveta. Pravo koje se stvara u okvirima Evropskih zajednica (ranije Evropske ekonomske zajednice, Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju) dugo vremena je nazivano „pravo Evropskih zajednica“ (*European Community Law*). U poslednje vreme, a naročito posle stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta 1992. godine, kojim je osnovana Evropska unija, ovo pravo se naziva i „pravo Evropske unije“ (*EU Law*).

Prema svom karakteru pravo Evropske unije (tzv. evropsko pravo) nije konvencionalno međunarodno pravo, već predstavlja poseban sistem „struktura i procedura“, koji ima obeležja ne samo nacionalnih pravnih sistema, već i jednog nadnacionalnog pravnog sistema.⁵ To u praksi znači da se svaki pravni subjekt jedne zemlje članice može pozvati i na norme „evropskog (komunitarnog) prava“, ali isto tako i na norme nacionalnog prava. Jedno od ključnih obeležja Evropske unije, a istovremeno i najveća razlika u odnosu na druge oblike saradnje, na regionalnom i na međunarodnom nivou, upravo je njen nadnacionalni, tj. supranacionalni karakter.⁶

Izvori upravnog prava EU su eklektični, što znači da su pretežno izvedeni i da u najvećem broju slučajeva nisu originalni. Ovi izvori uglavnom se mogu pronaći u mnogim ugovorima, aktima zajednice, sudskim odlukama pravosudnih organa Unije, odlukama koje je doneo evropski ombudsman itd.⁷

Postoji više izvora prava EU, pa prema tome i izvora upravnog prava Evropske unije. Ovi izvori mogu se podeliti u tri grupe.

Prvu grupu čine *primarni izvori*, u koje spadaju: a) sporazumi između vlada država članica, odnosno osnivački ugovori (npr. Jedinstveni evropski akt, Ugovor iz Mاستrihta i dr.), b) protokoli uz osnivačke ugovore (npr. Socijalni protokol uz Ugovor iz Mاستrihta) i c) različite konvencije putem kojih države članice sporazumno menjaju ugovorenu institucionalnu strukturu Unije. Na osnovu ugovora mogu se doneti i opšti akti obavezne pravne snage (regulative i direktive).

Drugu grupu čine *sekundarni izvori* prava koji obuhvataju akte koje u obavljanju svojih funkcija donose Evropska komisija, Evropski parlament i Savet EU. To su: pravilnici, uputstva, odluke, preporuke i mišljenja.⁸ Od celokupnog zakonodavstva EU, pravilnici najviše prodiru u pravni sistem država članica i automatski postaju njegov sastavni deo. Pravilnik ima opštu primenu i neposredno se primenjuje u državama članicama, poput zakona koje donosi parlament. Uz pravilnik, uputstvo je značajan pravni instrument EU. Ono predstavlja kompromis između potrebe za ujednačenim zakonodavstvom unutar zajednice i potrebe da se zadrži što veća moguća raznolikost pravnih sistema država članica. Po svojoj apstraktnoj prirodi, uputstva podsećaju na zakone u materijalno-pravnom smislu reči, a po tome kome su upućena (a to mogu biti samo države članice) podsećaju na propise međunarodnog prava. Pošto za njihovo sprovođenje nije potrebna potvrda (ratifikacija), uputstva, kao i pravilnici, predstavljaju posebne, *sui generis* akte prava EU.⁹

Odluke koje donose Evropska komisija i Savet ministara su pojedinačni administrativni akti kojima se određeno pravno ili fizičko lice obavezuje na odgovarajuće postupanje. One obavezuju samo one kojima su upućene, nakon što su im saopštene.

⁵ Više o tome: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006; Budimir Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006.

⁶ Uporedi: Sonja Lučić, *Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde*, Pravni život, br.7–8/2004.

⁷ Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 264.

⁸ Uporedi: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004, str. 46.

⁹ Vidi: *Pravne tekovine Evropske unije kao model usklađivanja*, dostupno na: (<http://www.integracije.cg.yu/img/1095964488.pdf>). Datum pristupa: 29. avgust 2007.

Odluke može donositi i Evropski sud pravde, prilikom tumačenja pojedinih odredaba osnivačkih ugovora ili u postupku rešavanja sporova koji mogu nastati između institucija Evropske unije ili između institucija EU i jedne ili više država članica. U načelu, odluke imaju i karakter precedenta (*case law*), što znači da i one predstavljaju izvor prava Evropske unije.

Treća grupa obuhvata *nepisane izvore prava*, odnosno opšta pravna načela. Opšta pravna načela proizilaze iz kulture zemalja članica i refleksija su osnovnih vrednosti na kojima se temelje pravni sistemi država članica.¹⁰ Na opšta pravna načela se mogu pozivati države i pojedinci u postupku ispitivanja zakonitosti akata zajednice, sekundarnog zakonodavstva i drugih akcija koje su preduzeli organi Zajednice. Prema pravnoj prirodi i sadržini, moguće je razlikovati opšta pravna načela, regulativna pravila koja su zajednička pravima država članica i opšta pravila svojstvena pravnom poretku Zajednice.

Opšta pravna načela predstavljaju obavezujuća pravna pravila koja su sudovi dužni da primenjuju bez obzira na to da li na njih izričito upućuju osnivački ugovori.

Regulativna pravila primenjuju se kada u pravu jedne države određeno pitanje nije regulisano pozitivnim pravom, a odgovarajuća rešenja postoje u pravu neke od država članica.

Opšta pravna načela svojstvena pravnom poretku Zajednice stvorio je i razvio Sud pravde u postupku tumačenja i primene prava EU nezavisno od nacionalnih pravnih poredaka. Takva su, recimo, načelo supsidijariteta, načelo solidarnosti, načelo nediskriminacije po osnovu državljanstva, načela slobode prometa robe, kretanja lica i načelo slobode kretanja kapitala. Osim ovih, Sud pravde je razvio i načela kao što su načelo direktne primene, odnosno direktnog dejstva i superiornosti prava Zajednice, načelo korisnog efekta normi i dr.¹¹

Opšti pravni akti objavljuju se u Službenom listu Evropskih zajednica (*Official journal – OJ*), dok se presude Evropskog suda objavljuju u Zbirci presuda Evropskog suda (*European Courts Reports – ECR*).

¹⁰ Uporedi: Sonja Lučić, *Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde*, Pravni život, br.7-8/2004, str. 210.

¹¹ Uporedi: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.

III. NAČELA UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

Evropski sud pravde je definisao veliki broj načela upravnog prava pozivajući se na opšta pravna načela upravnog prava koji su zajednički za zemlje članice. Pri tom, razlikuju se materijalna i procesna načela. Materijalna načela upravnog prava EU su u najvećem broju slučajeva i opšta pravna načela EU, kojima se mogu osporavati kako pojedinačne odluke, tako i opšte odluke organa EU. U tom kontekstu, veoma često se postavlja pitanje da li su materijalna načela u suštini načela upravnog prava ili je reč o opštim principima ustavnog prava. U ovom stadijumu razvitka, pravo EU ne pruža dovoljnu osnovu za razlikovanje ustavnih principa i načela upravnog prava.¹² U materijalna načela spadaju: načelo zakonitosti, načelo proporcionalnosti, načelo jednakosti (zabrane diskriminacije), načelo zaštite legitimnih očekivanja i načelo konzistentnosti.

Jedno od najznačajnijih načela upravnog prava Unije je načelo *zakonitosti*. Koncept zakonitosti povezan je sa idejom pravne države (vladavine prava). U tom smislu, načelo zakonitosti se određuje kao obaveza države da deluje u skladu sa zakonom. Njegov značaj za funkcionisanje EU proističe iz pravne prirode EU, koja i pored stalnog proširenja svojih nadležnosti ne poseduje suštinsko obeležje suvereniteta. Zbog toga, svaka delatnost organa EU, mora *explicite* biti zasnovana na propisima EU. Tako član 5. Ugovora o Evropskoj uniji predviđa da Unija mora postupati „unutar granica na koje je ovlašćena ovim Ugovorom“. Takođe, Evropski savet i Evropska komisija dužni su da postupaju prema odredbama Ugovora. Ukoliko institucije EU u svom radu prekrše načelo zakonitosti, Evropski sud pravde će takve akte poništiti.¹³

Prema načelu *proporcionalnosti* uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna da se postigne svrha date mere. To znači da usvojene mere moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići. Princip proporcionalnosti prvi put je uveden u pravo EU odlukama Evropskog suda pravde. U čuvenoj odluci slučaja *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, Sud je definisao načelo proporcionalnosti na sledeći način: „Restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim interesom Zajednice, pri čemu, imajući u vidu cilj koji se želi postići, one ne smeju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana“.¹⁴

Načelo *jednakosti* zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu (državljanstvo, pol i dr.).¹⁵ Njegov značaj potvrđen je u velikom broju odredbi Ugovora. U tom kontekstu, moguće je razlikovati tri grupe pravnih normi Unije u kojima je zastupljeno načelo zabrane diskriminacije. Prva grupa obuhvata norme koje zabranjuju diskriminaciju po osnovu nacionalnosti (čl. 12. Ugovora), druga grupa uređuje jednakost između polova (čl. 2–3. i čl. 137–138. Ugovora), dok treća grupa zabranjuje diskriminaciju između potrošača i proizvođača u oblasti poljoprivrede. U sudskoj praksi evropskih sudova, načelo jednakosti se često javlja kao osnov za osporavanje i odluka Unije i nacionalnih zakonodavnih i upravnih akata.¹⁶

Teoretski osnov načela *zaštite legitimnih očekivanja* leži u principu pravne sigurnosti. To znači da uprava građanima mora garantovati pravni kontinuitet i sigurnost, tj. mora voditi računa o legitimnim pravnim očekivanjima svojih građana. Drugi aspekt principa zaštite legitimnih interesa predstavlja načelo *konzistentnosti*. Da bi legitimna očekivanja građana mogla biti zadovoljena, organi EU moraju donositi konzistentne upravne odluke. Ovo načelo je primenjivano u sudskoj praksi Evropskog suda pravde u slučajevima koji se tiču odnosa Unije i njenih službenika.

¹² Uporedi: Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992, str. 1458.

¹³ Vidi: član 230. i 231. Ugovora o Evropskoj zajednici; član 33. Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik; član 146. Ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju.

¹⁴ Slučaj 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, (1979), ECR str. 3728.

¹⁵ Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 265.

¹⁶ Uporedi: Stevan Lilić, *Sudske odluke i stvaranje prava (sa posebnim osvrtom na stvaranje Upravnog prava Evropske unije)*, u zborniku „Stvaranje prava“, Pravni fakultet, Beograd, 2000, str. 77–89.

S druge strane, procesna načela imaju dugu tradiciju u pravu EU, a samim tim i u upravnom pravu EU. Njihov razvoj najbolje se može pratiti kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. U najznačajnija procesna načela spadaju: načelo saslušanja stranke, načelo dostupnosti informacija i načelo brižljivog vođenja postupka.

Načelo *saslušanja stranke* predstavlja osnovno načelo upravnih procedura. Osnovna ideja ovog načela je da ovlašćeni organi, prilikom donošenja odluke koja može uticati na pravnu situaciju stranke, moraju stranci dati mogućnost da se izjasni o okolnostima slučaja. Najvažnija odluka za ustanovljavanje načela *saslušanja stranke* kao osnovnog načela upravne delatnosti Unije je *Transocean Marine Paint Association v. Commission*,¹⁷ u kojoj je sud stao na stanovište da „stranka čiji interesi mogu biti ugroženi odlukom organa uprave mora imati mogućnost da se izjasni o pitanjima koja se na nju odnose“. Istovremeno, ovo načelo je našlo svoju primenu u različitim oblastima upravnog prava EU, kao što su antidamping pravo, carinsko pravo, kao i oblast državne pomoći i subvencija.

Pod načelom *dostupnosti informacija* podrazumeva se dužnost upoznavanja stranke sa svim faktičkim i pravnim činjenicama koje su relevantne za donošenje odluke. U sudskoj praksi evropskih sudova, pravo na pristup informacijama je postalo jedno od najznačajnijih načela upravnih procedura Unije.

Razvoj načela *brižljivog vođenja postupka* može se pronaći u ranoj sudskoj praksi Evropskog suda pravde u oblasti prava konkurencije.¹⁸ Princip brižljivog vođenja postupka može se definisati kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispituju sve relevantne faktičke i pravne aspekte individualnog slučaja. Ocena da li je neka faktička ili pravna činjenica relevantna zahteva ulaženje u meritum odluke. Tako, prilikom ocene da li je načelo brižljivog vođenja postupka povređeno, Evropski sud mora ispitati i suštinu individualnog slučaja. Ovakva dvojaka priroda daje ovom načelu veliku mogućnost upotrebe, a takođe ukazuje i na značaj koje ovo načelo može imati za buduću sudsku praksu Evropskog suda pravde.¹⁹

IV. ULOGA EVROPSKOG SUDA PRAVDE U STVARANJU UPRAVNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

Osnivanje Suda pravde vezuje se za stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik.²⁰ Ugovorom kojim je stvorena ova Zajednica predviđeno je, osim osnivanja ostalih organa, i uspostavljanje Suda pravde Evropske zajednice za uglj i čelik. Nakon toga potpisana su još dva ugovora kojima su osnovane druge dve Zajednice.²¹ Svaka Zajednica je imala svoje posebne organe, pa tako i zaseban Sud pravde. Međutim, već na samom početku postalo je jasno da ovakva organizaciona struktura nema budućnost i da treba razmišljati o jednom sudu za sve tri Zajednice. Tako je Konvencijom o određenim organima zajedničkim za Evropske zajednice uspostavljen samo jedan sud za sve tri Zajednice, a od 1959. godine Sud dobija naziv Sud pravde Evropskih zajednica, odnosno Evropski sud pravde. Nekoliko godina kasnije, 8. aprila 1965. godine potpisan je Ugovor o stvaranju jedinstvenog saveta i jedinstvene Komisije,²² čime je stvorena jedinstvena organizaciona struktura za sve tri

¹⁷ Slučaj 11/74 *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, (1974), ECR str. 1063.

¹⁸ Uporedi: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str. 107.

¹⁹ Uporedi: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str. 118–119.

²⁰ Evropska zajednica za uglj i čelik osnovana je Pariskim ugovorom koji je potpisan 18. aprila 1951. godine.

²¹ Evropska ekonomska zajednica (EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euroatom) osnovane Rimskim ugovorima iz 1957. godine.

²² *Protocol of 8 April 1965 on the privileges and immunities of the European Communities* (OJ 152). (Izvor: <http://www.ena.lu/europe/european-union/communities-brussels-1965-consolidated-2001.htm>).

Zajednice, iako nije formirana jedna jedinstvena organizacija, tako da su Evropske zajednice funkcionisale kao tri posebne organizacije.²³

Evropski sud pravde je najpoznatiji i najznačajniji sud EU, osim Prvostepenog suda i nedavno obrazovanog Službeničkog tribunala. Ovaj Sud je poznat pod različitim nazivima – Evropski sud pravde, Sud pravde, Sud Evropske unije, iako je njegov pun i zvaničan naziv Sud pravde Evropskih zajednica.²⁴

Sedište Evropskog suda pravde je u Luksemburgu (koji je još 1952. godine izabran kao sedište Suda), a prvo ročište pred ovim Sudom održano je 1954. godine.²⁵

Evropski sud pravde trenutno ima 27 sudija. Broj sudija istovetan je broju država članica Evropske unije. Osnivačkim ugovorom²⁶ je predviđeno da se sudije imenuju sporazumom između vlada država članica. Sudije Evropskog suda pravde se imenuju na šest godina, uz mogućnost reizbora. Sudije između sebe biraju predsednika suda na period od tri godine, uz mogućnost reizbora. Predsednik suda obavlja poslove sudske uprave, a takođe ima i određena ovlašćenja u postupku.

Kada se govori o nadležnostima Evropskog suda pravde, neki autori²⁷ smatraju da su nadležnosti ovog Suda u većini zemalja, koje pripadaju grupi kontinentalnog prava, podeljene između sudova opšte nadležnosti i posebnih sudova u nacionalnom sudskom sistemu.

Osnovna nadležnost Suda odnosi se na poštovanje prava prilikom tumačenja i primene Ugovora o osnivanju Evropske unije i ovu nadležnost Sud sprovodi kroz različite vrste postupaka.²⁸ Inače, Sud pravde je nadležan da rešava sporove u svim slučajevima kada se na određenu pravnu stvar ima primeniti pravo Evropske unije. Kako je to Ugovorom propisano, nadležnost Suda pravde u osnovi obuhvata tri oblasti.²⁹

Pre svega, Sud pravde postupa po tužbi zbog povrede Ugovora, odnosno ugovorne obaveze, koju po tom osnovu protiv države članice može podneti Komisija ili druga država članica.³⁰

Sud je nadležan da kontroliše zakonitost akata koje zajednički donose Evropski parlament i Savet, akata Saveta, Komisije i Evropske centralne banke, izuzev onih koji imaju karakter preporuka ili mišljenja.³¹ U ovim slučajevima, Sud rešava po tužbi Komisije ili države članice o nadležnosti, bitne povrede pravila postupka, povrede ugovora ili drugog propisa, ili prekoračenja ili zloupotrebe ovlašćenja.

Sud je nadležan da daje mišljenje o prethodnom pitanju u vezi sa primenom Ugovora, kao i da daje tumačenja akata koje su doneli organi Unije. Nacionalni sudovi mogu uvek zahtevati od Suda da donese odluku o prethodnom pitanju kada se takvo pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom. U vezi sa tim, nacionalni sudovi su dužni da zatraže mišljenje Suda kada se prethodno pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom protiv čije odluke nema pravnog leka u domaćem pravnom sistemu.

²³ Uporedi: D. Vasić, I. Radić, M. Simić, M. Hrnjaz, M. Milosavljević, *Učimo o Evropi*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005, str. 20. Dostupno na: http://www.cesid.org/pdf/Ucimo_o_evropi.pdf.

²⁴ Uporedi: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević-Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 11.

²⁵ Vidi: Paul Craig, De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2007.

²⁶ Vidi: član 223. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>).

²⁷ Uporedi: Lionel Neville Brown i T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London, 2000, str. 111.

²⁸ Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 271.

²⁹ Vidi: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004.

³⁰ Vidi: član 226. i 227. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>).

³¹ Vidi: član 230. stav 1. Ugovora o osnivanju EZ.

Polazeći od toga da je nadležnost Suda istovremeno i raznovrsna i kompleksna, može se zaključiti da on u pojedinim slučajevima ima ulogu međunarodnog suda (*international court*) – kada tumači odredbe ugovora, ustavnog suda (*constitutional court*) – kada se bavi pitanjima kontrole zakonitosti, drugostepenog suda (*appellate court*) – kada su u pitanju odluke po prethodnim pitanjima i upravnog suda (*administrative court*) – u službeničkim sporovima.

U pogledu nastanka i uobličavanja upravnog prava Evropske unije, upravna (i druga) praksa Evropskog suda pravde ima veoma važnu ulogu. Evropski sud pravde odigrao je odlučujuću ulogu u stvaranju pravnog sistema Evropske unije i postavljanju pravnih temelja koji su neophodni za funkcionisanje Unije. U procesu postepenog oblikovanja fizionomije upravnog prava Evropske unije najznačajnija, ako ne i glavna uloga pripada Evropskom sudu pravde.

Uloga Suda je posebno značajna u uvođenju i interpretaciji pojedinih pravnih principa koji i danas čine temelj komunitarnog pravnog sistema: princip prvenstva komunitarnih akata, princip direktne primene i direktnog efekta propisa EU u okviru jedinstvenog pravnog sistema EU koji je neposredno uključen u nacionalne pravne sisteme. Tako, može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i kroz proces usklađivanja (*harmonisation*) upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije. Kao primer može se navesti kako se upravno pravo Evropske unije primenjuje u Francuskoj u kojoj Državni savet nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravno-pravne institute. Državni savet je nizom svojih odluka prihvatio superiornost međunarodnog prava, posebno prava EU u odnosu na nacionalno pravo Francuske. U tom smislu, Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta pravna načela mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija (na primer, u materiji prava izbeglica); da su direktive Evropske zajednice obavezne za države članice zajednice; da se francuski zakoni, koji nisu u skladu sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primenjivati saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike; da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije bez obaveznog obraćanja Ministarstvu inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske zajednice, odnosno njenih regulativa i direktiva.³²

Snažna interakcija između upravnog prava EU i nacionalnog upravnog prava zemalja članica proizvela je značajne promene u nacionalnim pravnim sistemima i podstakla proces njihove harmonizacije.³³ Stalni kontakti između javnih službenika zemalja članica i javnih službenika Evropske komisije, razvoj posebnog evropskog sistema upravnog sudstva, kao i stvaranje zajedničkog sistema upravnih vrednosti i principa doprineli su ujednačavanju upravnog prava zemalja članica. Kao rezultat celog tog složenog procesa, stvoren je poseban evropski sistem upravnog prava, koji neki autori nazivaju „evropski upravni prostor“ (*European Administrative Space*).³⁴ S obzirom na to da samo usvajanje propisa EU ne može garantovati i njihovu efikasnu primenu, Evropska komisija insistira na izgradnji administrativnih kapaciteta koji će omogućiti bezbolan ulazak u „evropski upravni prostor“. Harmonizacija upravnog prava i prihvatanje zajedničkih evropskih vrednosti i standarda time dobijaju izuzetan značaj za sve države u tranziciji koje nameravaju da se u bližoj budućnosti uklope u evropski pravni sistem.

Ulogu upravnog suda (administrativnog tribunala) Sud pravde ima kada postupa u službeničkim, tj. radnim sporovima. Nadležnost Evropskog suda pravde za radne sporove predviđena je članom 236. Ugovora o osnivanju evropske zajednice. Radne sporove pokreću zaposleni u organima EU koji su nezadovoljni odlukama u vezi sa svojim zaposlenjem, postupkom zapošljavanja, penzijama i sl.

³² Vidi: Dragaš Denković, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3–4, 1993 str. 452.

³³ Vidi: Mario P. Chiti, *Are there Universal Principles of Good Governance?*, *European Public Law*, Vol. 1, 1995, str. 241–258.

³⁴ Vidi: SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998, str. 14–15. (Izvor: www.oecd.org/puma/sigmaweb).

Nadležnost u ovim sporovima je do sada dva puta menjana. Do osnivanja Prvostepenog suda (1989), radni sporovi su bili u nadležnosti Evropskog suda pravde. Međutim, zbog ogromnog broja predmeta koji su doveli do prenatrpanosti, radni sporovi su prešli u nadležnost Prvostepenog suda, a Evropski sud pravde ostao je nadležan za drugostepeni postupak po žalbi na odluku Prvostepenog suda u ovoj vrsti sporova, s tim što je njegova nadležnost ograničena na pravna pitanja. Nadležnost Evropskog suda pravde za ovu vrstu sporova posledica je jakog uticaja francuske upravne doktrine, s obzirom na to da francuski Državni savet ima sličnu nadležnost u odnosu na državne službenike u višim zvanjima u francuskoj državnoj upravi. Interesantno je da je to jedina vrsta postupka u kojem fizička lica pokreću postupak pred ovim Sudom.

Upravno-sudski karakter nadležnosti Suda dolazi do izražaja i u sporovima o zakonitosti akata Zajednice. U vršenju ove nadležnosti Evropski sud pravde postupa i kao ustavni i ako upravni sud. Da bi jedan akt mogao biti predmet ocene zakonitosti, tj. akt koji može biti pobijan tužbom za poništaj, potrebno je da ispunjava određene uslove. Pre svega, mora da bude akt koji je usvojila neka od institucija Zajednice, zatim potrebno je da može da proizvede određena pravna dejstva i najzad, mora biti konačan.³⁵

Akti nacionalnih organa ne mogu biti predmet tužbe za poništaj. S tim u vezi, u predmetu *European Parliament v. Council*, Sud je zaključio da odluke koje donose predstavnici država članica kada nisu u svojstvu članova Saveta ne mogu biti ispitivane u postupku za poništaj.³⁶

Povodom pitanja ko može podneti tužbu za poništaj razlikuju se privilegovani i neprivegovani tužioci. U privilegovane tužioce spadaju države članice, Savet, Komisija, Evropski parlament, Finansijski sud i Evropska centralna banka.³⁷ Pod neprivegovanim tužiocima misli se na fizička ili pravna lica koja podižu tužbu, i u tim slučajevima razlikuju se dve situacije. Ako fizičko ili pravno lice podiže tužbu protiv akta koji se odnosi na to lice (npr. neka odluka Komisije), pretpostavlja se da su ispunjeni uslovi za podnošenje tužbe. Međutim, ako lice želi da pokrene postupak za poništaj akta koji se odnosi na drugo lice ili se radi o opštem aktu, treba da dokaže da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.³⁸

Nadležnost za tužbu za poništaj podeljena je između Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda, tako da Evropski sud postupa samo po tužbama koje podnose privilegovani tužioci, dok je Prvostepeni sud nadležan u svim ostalim slučajevima.

Nadležnost Suda povodom tužbe zbog propuštanja podseća na nadležnost upravnog suda, jer je ova nadležnost posledica tzv. ćutanja uprave. Ćutanje uprave je situacija koja nastaje kada Evropski parlament, Savet ili Komisija propuste da donesu određeni akt.

U pogledu same vrste akta o kome je reč, iz prakse Evropskog suda pravde proizilazi da se mora raditi o obavezujućem aktu.³⁹ To je i logično, jer bi podnošenje tužbe zbog propuštanja organa da usvoje neki akt koji nema obavezujuću prirodu predstavljalo nepotrebno korišćenje procesnih ovlašćenja. I ova nadležnost za tužbu zbog propuštanja je podeljena između Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda.⁴⁰

U određenoj meri, i oblast zaštite ljudskih prava potpada pod upravnu jurisdikciju Suda pravde. Teorijski posmatrano, oblast zaštite ljudskih prava u okviru Zajednice (Unije) odnosi se na povredu ovih prava od strane same Zajednice (Unije). U tom slučaju pokretanje postupka pred Sudom pravde moguće je kada su ova prava povređena od strane država

³⁵ Uporedi: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 72–74.

³⁶ Slučaj C-181 i C-248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I-3685.

³⁷ Vidi: član 230. Ugovora o osnivanju EZ.

³⁸ Vidi: član 230. Ugovora o osnivanju EZ.

³⁹ Vidi: član 232. Ugovora o osnivanju EZ.

⁴⁰ Vidi: član 51. Statuta Evropskog suda pravde (Izvor: <http://curia.europa.eu/en/instit/txtdocfr/txtsenvigueur/statut.pdf>). Datum pristupa 27. avgust 2007.

članica Zajednice (Unije). Međutim, u praksi, u slučaju povrede ljudskih prava sudsku zaštitu najčešće pružaju sudovi država članica, kao i poseban mehanizam koji je, u okviru Evropskog saveta, ustanovio Evropski sud za ljudska prava.⁴¹

U pogledu kontrole poštovanja ljudskih prava od strane Evropskog suda pravde, važno je reći da on nema nadležnost da primeni Evropsku konvenciju o ljudskim pravima kada kontroliše zakonitost akata Zajednice (Unije), jer Evropska konvencija nije deo pravog poretka Zajednice (Unije), ali je Sud više puta ponovio da je njegovo ustaljeno tumačenje da osnovna prava čine opšta načela prava čije poštovanje obezbeđuje sudski sistem Zajednice (Unije). U presudi *ERT v. DEP* iz 1991. godine, Evropski sud pravde je objasnio ulogu Konvencije u pravu EU na sledeći način: „...kako Sud dosledno tvrdi, osnovna prava su sastavni deo opštih načela prava, čije poštovanje on obezbeđuje. Za tu svrhu Sud nalazi nadahnuće u ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama i u smernicama koje nude međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava. (...) U tom pogledu, Konvencija ima poseban značaj. Stanovište je Suda da (...) nema ovlašćenje da ispituje saglasnost Konvencije sa domaćim propisima koje ne spadaju u domen prava EU. S druge strane, tamo gde su takvi propisi unutar okvira prava EU, on mora da pruži sve kriterijume tumačenja koji su potrebni domaćem sudu kako bi odredio da li su ti propisi u saglasnosti sa osnovnim pravima, čije poštovanje obezbeđuje Sud i koji izvire iz Konvencije (...).“⁴²

Ovu rečenicu je Evropski sud pravde često ponavljao, naročito u Mišljenju Suda o pristupanju Zajednice Konvenciji, u kome je, u slučaju Evropskog suda pravde naglasio da je poštovanje ljudskih prava „uslov za zakonitost akata Zajednice“.⁴³

V. ZAKLJUČAK

Iz svega izloženog, može se konstatovati da je upravno pravo Evropske unije relativno nova pravna disciplina, čije je sadržinsko uobličavanje i sistematizacija u toku. Budući da u pojedinim sadašnjim državama članicama EU postoje različite koncepcije upravnog prava, samim tim se i upravno pravo EU suočava sa svim teškoćama sa kojima se suočavaju i druge pravne oblasti država članica u procesu harmonizacije svojih pravnih poredaka sa pravnim sistemom evropskog prava. Posebnu ulogu u oblikovanju upravnog prava EU ima Evropski sud pravde. Uloga ovog Suda, odnosno njegova sudska praksa od neprocenjivog je značaja za formiranje upravnog prava Evropske unije i za produbljivanje evropske integracije. Zahvaljujući svojim nadležnostima, ovaj Sud je uspeo da izgradi svoj autoritet i postane ustavni sud Evropske unije, a vreme će pokazati da li će u bližoj budućnosti steći status i upravnog suda.

PROF. DR STEVAN LILIĆ

EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND EU ADMINISTRATIVE LAW

Summary

In the last twenty years, the dynamics of the administration and the Administrative Law development in developed countries points to a widely present process of the administrative deregulation, especially within international and regional segments. It is also noticeable that the contemporary Administrative Law distinguishes from the theory that it represents solely the executive branch of government and embraces the role of public service as well. The Administrative Law of the European Union represents a special type of European Law. The most important role in the creation of the European Union legal system, and therefore the creation of European Union Administrative Law, is played by the European Court of Justice. European Union Administrative Law develops through the process of coordinating administrative laws of member-

⁴¹ Evropski sud za ljudska prava obrazovan je Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Njegovo sedište je u Strazburu.

⁴² Slučaj C-260/89 *ERT v. DEP*, (1991) ECR I-2925.

⁴³ *Pristupanje Zajednice Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, mišljenje br. 2/94 (1996) ECR-1759.

countries with the law of the European Union. Taking into consideration that Administrative Law is a relatively new legal discipline, it is still in the path of finding its identity.

Key words: European Court of Justice. Administrative Law of the European Union.