

# Utjecaj sudske prakse Suda Europske unije na hrvatsko upravno pravo

---

Đerđa, Dario; Popovski, Aleksandra

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2014, 35, 119 - 145**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:608553>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-17**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## UTJECAJ SUDSKE PRAKSE SUDA EUROPSKE UNIJE NA HRVATSKO UPRAVNO PRAVO

Dr. sc. Dario Đerđa, izvanredni profesor  
Aleksandra Popovski, mag. iur., asistentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 342.9:341.645(4)EU  
Ur.: 20. prosinca 2013.  
Pr.: 15. siječnja 2014.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Cilj je ovoga rada utvrditi na koji način pravna pravila Europske unije utječu na hrvatski sustav upravnog prava. U radu se najprije razmatraju opća pitanja utjecaja prava Unije na nacionalni pravni sustav države članice. Analizira se nadređeni položaj prava Unije nacionalnom pravnome sustavu kao preduvjet provedbe jedinstvenih pravnih ciljeva i vrijednosti u Uniji. Ujedno se analizira izravni pravni učinak prava Unije i neposredna primjena pravila Unije u pravnom sustavu države članice, a koja posebno dolazi do izražaja u području upravnog prava. Posebna pozornost posvećuje se općim načelima prava utvrđenima sudskom praksom Suda Europske unije i njihovom utjecaju na upravnopravni sustav Republike Hrvatske. U tu svrhu razmatra se uloga Suda Europske unije kao kreatora pravnih pravila koja proizlaze iz sudske prakse. U radu se daje prikaz kako stavovi Suda Europske unije izraženi u njegovim odlukama utječu na opće normiranje u državama članicama te kako oni mogu poslužiti u popunjavanju pravnih praznina u nacionalnom zakonodavstvu. Konačno, ukazuje se i na koji način sudska praksa Suda Europske unije utječe na tumačenje i primjenu pravnih pravila domaćega pravnog sustava. Slijedom toga, zaključuje se na koji način sudska praksa Suda Europske unije utječe na javnopravna tijela koja u radu, pored materijalnih i postupovnih pravila hrvatskoga pravnog sustava, u obzir moraju uzimati i pravila Europske unije, ali i na tijela sa zakonodavnim ovlastima, koja ova pravila također trebaju uzeti u obzir pri općem normiranju pravnih instituta upravnog prava.*

**Ključne riječi:** *Sud Europske unije, opća pravna načela, razmjernost, jednakost, odgovornost za štetu, upravno pravo, Hrvatska.*

### **1. UVOD**

Pravo Europske unije, kao skup pravnih propisa koji uređuje osnivanje Europske unije, njezin ustroj, nadležnosti, prava i obveze koje priznaje, odnosno nameće svojim subjektima, te postupke koji se provode u Uniji, značajno utječe na brojna područja

društvenoga života. Pravo Europske unije poseban značaj ima i za Hrvatsku. Od 1. srpnja 2013. godine, tj. pristupanja Hrvatske punopravnom članstvu ove međunarodne integracije pored zakona koje je donio Hrvatski sabor te drugih propisa i općih akata koje su donijela druga hrvatska državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, pozitivno pravo koje obvezuje sve pravne i fizičke osobe ujedno čini i cjelokupna pravna stečevine Europske unije. Time je hrvatski pravni sustav obogaćen velikim brojem pravnih izvora koji neprekidno interferiraju s pravnim normama pravnog sustava Republike Hrvatske rezultirajući brojnim materijalnim i postupovnim pravima i obvezama pojedinaca. Slijedom navedenoga, od 1. srpnja 2013. godine javnopravna tijela u Republici Hrvatskoj obvezna su primjenjivati odredbe još jednoga pravnoga sustava, koje imaju svoje posebnosti i specifičan pravni učinak na hrvatski pravni sustav uopće.

Pristupajući Uniji nove države članice nerijetko se suočavaju s otvorenim pitanjima utjecaja pravnih učinaka prava Europske unije na nacionalni pravni sustav, posebno onih koji proizlaze iz bogate judikature Suda Europske unije. Ovaj utjecaj posebno je važan u hrvatskom upravnom pravu, pravnoj grani koja zadire u brojna područja društvenog života. Upravno pravo uređuje ustroj uprave, njezino djelovanje i ovlasti, pravila postupanja, odgovornost nositelja upravnih funkcija, njihov položaj i prava, pravna sredstva koja subjekti mogu koristiti prema upravi i način njihova korištenja, sustav nadzora koji se nad javnom upravnom provodi, ali i brojne pretpostavke za ostvarivanje prava ili nametanje obveza u raznovrsnim upravnim stvarima.<sup>1</sup> Time je ono u neraskidivoj vezi s brojnim svakodnevnim statusnim i drugim pravnim pitanjima koja se tiču svakoga pojedinaca. No, pravila upravnog prava usvojena u hrvatskom pravnom sustavu danas su nadopunjena brojnim pravilima upravnog prava Europske unije, a koja više ili manje detaljno uređuju brojna značajna područja društvenoga života, npr. carine, poreze, zaštitu osobnih podataka, zaštitu okoliša, tržišno natjecanje, zaštitu potrošača, socijalna prava, pitanja koja se odnose na obrazovanje, stručno usavršavanje, javno zdravlje, energetiku, turizam, civilnu zaštitu i sl.<sup>2</sup> Ova pravila državama članicama te fizičkim i pravnim osobama u Uniji propisuju i određene standarde, načine i uvjete izdavanja brojnih dozvola te nametanja obveza, uređuju postupke ostvarivanja i zaštite prava, utvrđuju i onemogućuju nezakonita postupanja pojedinaca i sl., čime izravno utječu na rješavanje brojnih upravnih stvari.<sup>3</sup>

1 Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 57.

2 Brojne odredbe upravnog prava Europske unije usmjerene su i na određena pitanja vezana uz upravu Europske unije, ponajprije ustroj, položaj, ovlasti i način postupanja tijela koja obavljaju upravne poslove u Uniji, ali i odgovornost ovih tijela te nadzor zakonitosti njihova postupanja i odluka koje donose. Značaju upravnoga prava u pravnom sustavu Europske unije uopće u prilog posebno ide teza kako je Europska unija zasnovana ne samo na pravu, kako je to utvrdio Europski sud u *Predmetu Les Verts/Parlament*, Case 294/83, *Parti écologiste „Les Verts“ v European Parliament*, 1986., *European Court Reports – 1339.*, već „na upravnom pravu“. O ovome vidi Schwartz, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 4.

3 Pravna pravila upravnog prava Europske unije mogu se sistematizirati u četiri skupine. To su ponajprije pravna pravila sadržana u materijalnim propisima koji se primjenjuju u pojedinačnim slučajevima, tj. pravna pravila koja utvrđuju uvjete za ostvarivanje prava ili nametanje obveze, npr. pravila koja utvrđuju koje pretpostavke moraju biti ispunjene da bi se na tržištu Unije u

Stoga se u prvim danima hrvatskoga članstva u Uniji iznimno važnim za rad javne uprave, ali i zaštitu prava i pravnih interesa građana upravo čini pitanje na koji način pravna pravila Europske unije utječu na hrvatski sustav upravnog prava. U radu se najprije razmatraju opća pitanja utjecaja prava Unije na nacionalni pravni sustav države članice. Analizira se nadređeni položaj prava Unije nacionalnom pravnome sustavu kao preduvjet provedbe jedinstvenih pravnih ciljeva i vrijednost u Uniji. Analizira se izravni pravni učinak prava Unije i neposredna primjena pravila Unije u pravnom sustavu države članice, a koja posebno dolazi do izražaja u području upravnog prava. Posebna pozornost posvećuje se općim načelima prava utvrđenima sudskom praksom Suda Europske unije i njihovom utjecaju na upravnopravni sustav Republike Hrvatske. U tu svrhu razmatra se uloga Suda Europske unije kao kreatora pravnih pravila koja proizlaze iz sudske prakse. U radu se daje prikaz kako stavovi Suda Europske unije izraženi u njegovim odlukama utječu na opće normiranje u državama članicama te kako oni mogu poslužiti u popunjavanju pravnih praznina u nacionalnom zakonodavstvu. Konačno, ukazuje se i na koji način sudska praksa Suda Europske unije utječe na tumačenje i primjenu pravnih pravila domaćega pravnog sustava. Slijedom toga, zaključuje se na koji način sudska praksa Suda Europske unije utječe na javnopravna tijela koja u radu, pored materijalnih i postupovnih pravila hrvatskoga pravnog sustava, moraju uzimati u obzir i pravila Europske unije, ali i na tijela sa zakonodavnim ovlastima, koja ova pravila također trebaju uzeti u obzir pri općem normiranju pravnih instituta upravnoga prava.

## **2. NEKA OBILJEŽJA UČINKA PRAVA EUROPSKE UNIJE NA PRAVO DRŽAVA ČLANICA**

Utjecaj prava Europske unije na nacionalne pravne sustave bitan je čimbenik kreiranja i primjene prava u svakoj državi članici. Pravni sustav Europske unije samostalan je u odnosu na pravne sustave država članica te ima snažne implikacije na njih.<sup>4</sup> Utjecaj prava Unije na nacionalne pravne sustave već je odavno privukao

---

prodaju stavio neki prehrambeni ili ljekarnički proizvod, odnosno koje pretpostavke moraju biti ispunjene da bi se smatralo kako trgovačko društvo uživa vladajući, odnosno monopolni položaj na tržištu. To su ujedno i pravna pravila postupovne prirode koja uređuju način postupanja u primjeni materijalnih propisa u pojedinačnim slučajevima, kao što su propisi o nadležnosti za odlučivanje u upravnoj stvari, pravila postupka koja se pri tomu primjenjuju, pravila o položaju i ovlastima stranke u tom postupku, pravila o obliku i sadržaju odluke kojom se odlučuje o upravnoj stvari i sl. To su ujedno i pravna pravila koja uređuju nadzor nad primjenom propisa u pojedinačnim slučajevima, ponajprije koja uređuju sredstva pravne zaštite – upravni i sudski nadzor donesenih odluka. Konačno, to su i pojedinačna pravna pravila koja su rezultat upravne djelatnosti, a koja su sadržana u upravnim aktima kojima se odlučuje u pojedinačnim upravnim stvarima te pravila sadržana u općim propisima podzakonske prirode koje izvršna i upravna tijela donose radi provedbe zakonodavstva Unije. Ove definicije i klasifikaciju dao je Aviani u Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, god. 15., 2002., str. 233. te 237-238.

4 Vidi Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 3. i 26. Postojanje pravnog sustava Europske unije kao samostalnog pravnog poretka međunarodnoga prava u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava, premda

pozornost pravne znanosti i struke, pa sve države članice Europske unije moraju imati na umu tri važna obilježja prava ove nadnacionalne integracije koja se često ističu u znanstvenoj i stručnoj literaturi i koja u najvećoj mjeri određuju učinak prava Unije na nacionalne pravne sustave. To su nadređenost prava Unije pravnim sustavima država članica, izravna primjena nekih pravila Europske unije u državama članicama i izravni učinak pojedinih pravila ove međunarodne integracije u pravnome sustavu država.<sup>5</sup> Kako ova obilježja značajno utječu na rad svih javnopravnih tijela u državama članicama, službenici ovlašteni voditi upravni postupak i rješavati u upravnim stvarima trebaju ih uvijek imati na umu. Njihova primjena dolazi u obzir u različitim upravnim područjima i brojnim upravnim stvarima zbog čega im treba posvetiti posebnu pozornost.

Pravo Europske unije ponajprije obilježava njegova nadređenost pravnim sustavima država članica. Načelo nadređenosti prava Unije nacionalnim pravnim sustavima država članica nikada nije bilo izričito utvrđeno u *ugovorima*. Niti jedan ugovor nije izričito naveo da pravo Unije ima prvenstvo pred nacionalnim pravom niti je takva odredba unesena u izmijenjene verzije ovih ugovora. No, unatoč tomu ovo iznimno važno obilježje pravnoga sustava Europske unije jasno proizlazi iz sudske prakse Suda ove organizacije.<sup>6</sup> Upravo je usklađenost međusobnog utjecaja

---

u ograničenim područjima, te čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi građani potvrdio je još 1963. godine Sud Europske unije u *Predmetu Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, Case C-26/62, *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, 1963., European Court Reports, English special edition – 1. U ovome predmetu Sud je ustvrdio kako *ugovori* ne samo da propisuju obveze pojedincima država članica već im podjeljuju i prava, koja trebaju štiti nacionalni sudovi. Isto proizlazi i iz sudske prakse Suda Europske unije kojom je utvrđeno da je „... za razliku od uobičajenih međunarodnih ugovora, Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici stvorio vlastiti pravni poredak, koji su pri stupanju na snagu prihvatile u svoj pravni poredak države članice i primjenjuju ga njihovi sudovi. Osnivanjem Zajednice, koja ima vlastita tijela s pravnom i poslovnom sposobnosti, koja ima međunarodnu sposobnost djelovanja i osobito ima autentična suverena prava, koja se temelje na ograničenjima nadležnosti država članica ili na prijenosu njihovih suverenih prava, države članice su, iako možda na ograničeno vrijeme, ograničile svoja suverena prava i stvorile pravnu osobu koja obvezuje njih i njihove pripadnike.“ Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Costa/ENEL*, Case C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, 1964., European Court Reports, English special edition – 585. U prilog samostalnog, jedinstvenog i *sui generis* pravnog poretka Unije, koji je odvojen od nacionalnih pravnih poredaka država članica, govori i Josipović ističući kako se ovaj pravni poredak razvija samostalno i usporedno s nacionalnim pravnim porecima država članica i u koegzistenciji s njima, uz njihovo međusobno uvjetovanje i ispreplitanje, kako bi se sukladno volji država članica i kako su to one odredile *ugovorima* ostvarili ciljevi i zadaće Unije. Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 4.

- 5 Vidi Stiernstrom, Martin, The Relationship between Community law and national law, *Jean Monnet/Robert Schumann Paper Series*, vol. 5., no. 33., 2005., str. 1.
- 6 Vidi odluku Suda Europske unije donesene u *Predmetu Costa/ENEL* u kojoj je utvrđeno kako pravo Unije ima nadređeni položaj nad nacionalnim pravom država članica. U ovoj presudi Sud je još istaknuo kako su „...države članice ograničile svoja suverena prava, iako unutar ograničenog broja područja, te su tako stvorile pravni sustav koji obvezuje kako njihove državljanke, tako i njih same“. O nadređenosti prava Unije pravnim sustavima država članica

nacionalnih pravnih sustava država članica i pravnog sustava Europske unije temeljna pretpostavka mogućnosti izgradnje zajedničkog upravnog prava Unije.<sup>7</sup> U *Predmetu Costa/ENEL* Sud Europske unije jasno je ustvrdio kako pravo koje proizlazi iz Ugovora kao neovisnog izvora prava, ne bi moglo, zbog svoje posebne i izvorne prirode biti zamijenjeno zakonskim odredbama nacionalnoga pravnog sustava države članice bez obzira na to kako su ova pravila uobličena, a da pri tomu ne izgubi svoje značajke prava Unije te da se tako ne dovede u pitanje sam pravni temelj Unije. Drugim riječima pravna pravila Europske unije ne smiju se niti ograničavati niti isključivati pravilima nacionalnoga pravnog sustava neke države članice.<sup>8</sup> Ako je neko pravno pravilo pravnog sustava države članice suprotno pravnome pravilu Europske unije, prednost u primjeni imat će pravilo Europske unije.<sup>9</sup> Ovo se odnosi na sve pravne odredbe sadržane u pravnom sustavu neke države, bez obzira na prirodu akta u kojem su propisane.<sup>10</sup>

Učinak primjene ovoga načela prava Europske unije ima značajne implikacije i na zakonodavnu i na izvršnu funkciju u državama članicama. Ono obvezuje zakonodavca da sadržajno uskladi odredbe nacionalnoga pravnog sustava s pravnim sustavom

---

kroz sudsku praksu Suda Europske unije više vidi u Kwiecien, Roman, *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty*, *German Law Journal*, vol. 6., no. 11., 2005., str. 1481-1486.

- 7 Schwartz naglašava kako unifikacija sustava upravnog prava mora biti utemeljena na činjenici da gospodarska, znanstvena i tehnička pitanja koja uprava mora rješavati, npr. u oblasti zaštite okoliša, ne poznaju državne granice. Schwartz, op. cit., str. 1146. Upravo radi ujednačavanja prava novih država članica s pravnom stečevinom Europske unije, tijekom pristupanja države članice provodi se detaljan nadzor usklađenosti domaćega pravnog sustava države kandidata s pravnom stečevinom ili tzv. *acquis-skreening*. Pri tomu Europska komisija pruža tehničku potporu razumijevanju države kandidata dosega i sadržaja svih pravnih propisa koji čine pravnu stečevinu. Ovaj postupak državi kandidatu daje i mogućnost ocijeniti potrebu za prijelaznim razdobljem u područjima u kojima država smatra da neće biti u stanju primijeniti zahtjeve iz stečevine od prvoga dana članstva.
- 8 Vidi odluke Suda Europske unije donesene u *Predmetu Upjohn*, Case C-120/97, *Upjohn Ltd v The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 and Others*, 1999., *European Court Reports I* – 223. te u *Predmetu Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, Case C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH*, 1997., *European Court Reports I* – 1591.
- 9 Upravo temeljem ovoga važnoga načela isključena je mogućnost da države članice izbjegavaju primjenu onih pravila Europske unije koja idu na štetu interesa ovih država, regulirajući određena pitanja nacionalnim pravnim pravilima.
- 10 Stoga se načelo nadređenosti prava Europske unije odnosi i na odredbe države članice sadržane u njihovim ustavima. Sud je opravdao takav stav osvrćući se na činjenicu kako bi jedinstvo i učinkovitost prava Unije bile uvelike narušene kada bi nacionalni sudovi bili spriječeni nadzirati zakonitost na osnovi nekih odredbi koje imaju poseban položaj u sustavu države članice. U *Predmetu Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr*, Case C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970., *European Court Reports* – 1125., Sud Europske unije utvrdio je nadređenost prava unije čak i ustavnim odredbama država članica, i to odredbama koje se odnose na temeljne slobode pojedinaca. U ovom predmetu Sud je utvrdio da pravo Unije treba imati prednost pred svim pravnim odredbama u nacionalnom pravnom sustavu bez obzira na pravni status akta u kojem se nalazi. Sud je utvrdio kako se ne može dopustiti da neka odredba Unije bude neprimjenjiva u državi članici uz opravdanje da je ona suprotna nekom temeljnom pravu kako je ono utvrđeno u ustavu države ili načelima koja se mogu podvesti pod ustavnu strukturu te države.

Europske unije. Drugim riječima pravni propisi protivni nekom pravilu Europske unije trebali bi biti ukinuti ili zamijenjeni novim, sadržajno usklađenim propisima. Države članice, u prvom redu njihova zakonodavna tijela, obvezne su voditi računa da domaća postupovna pravila ne otežavaju zaštitu subjektivnih prava pojedinaca koja su utemeljena na pravu Unije, a posebice da je ne isključuju.<sup>11</sup> Međutim, čak i ako zakonodavac propusti obaviti ovu svoju zadaću, kao i kada se u primjeni pravnoga pravila utvrdi kako isto nije usklađeno s pravnim propisima Unije, jedinstvena primjena prava Unije osigurana je većim brojem postupovnih mehanizama. Ponajprije, ako pravno pravilo države članice koje treba primijeniti javnopravno tijelo nije sukladno pravnom pravilu Europske unije koje uređuje istovjetno pitanje, tada javnopravno tijelo takvo nacionalno pravilo najprije treba pokušati protumačiti sukladno pravu Unije.<sup>12</sup> Pri tomu posebno treba voditi računa da tumačenje pravnoga pravila bude u skladu s općim načelima prava Unije, npr. načelima pravne sigurnosti, jednakosti, pravičnosti, zabrane povratnog djelovanja propisa i sl.<sup>13</sup> Konačno, ako javnopravno tijelo države članice ne može tumačenjem prilagoditi značenje pravnoga pravila cilju i svrsi prava Europske unije, ono je obvezno iz primjene ispustiti pravno pravilo države članice te upravnu stvar riješiti primjenom drugoga pravila države članice koje nije suprotno pravnom sustavu Unije ili ga čak riješiti izravnom primjenom pravila Unije. Javnopravno tijelo države članice pri tomu ne treba ni tražiti niti čekati da se o sukladnosti pravnoga pravila domaćeg prava s pravom Unije izjasni neko tijelo države članice, kao primjerice ustavni sud, već takvo pravilo mora samostalno izuzeti od primjene, provodeći, tzv. ekscepciju nezakonitosti.<sup>14</sup>

11 U *Predmetu Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, Case C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, 1978., European Court Reports – 629., Sud Europske unije utvrdio je: „...sve dok su odredbe prava Zajednice na snazi i kao integralni dio pravnog poretka Zajednice vrijede na području država članica, države članice ne smiju donositi nove nacionalne propise suprotne pravu Zajednice. Donošenje novih propisa suprotnih pravu Zajednice negiralo bi djelotvorno izvršavanje obveza koje su države članice bezuvjetno i neopozivo preuzele ugovorom i dovelo bi u pitanje same temelje Zajednice.“

12 Ova obveza u pravnom sustavu Europske unije izvodi se iz načela lojalne suradnje. Vidi i stajalište Suda Europske unije u *Predmetu Von Colson i Kamman/Land Nordrhein - Westfalen*, Case C-14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, 1984., European Court Reports – 1891. Javnopravno tijelo nije obvezno voditi računa niti o tome je li takvo nacionalno pravilo doneseno prije ili nakon pravnog pravila sadržanog u pravu Unije. O problemu donošenja pravnog pravila u nacionalnom pravu suprotnog već donesenom pravnom pravilu u pravnom sustavu Unije više vidi u Phelan, William, *Political Self-control and European Constitution: the assumption of national political loyalty to European obligations as the solution to the lex posterior problem of EC law in the national legal orders*, *European Law Journal*, vol. 16., no. 3., 2010., str. 254-268.

13 O tumačenju prava više vidi u Đerđa, Dario, *Neke primjedbe o tumačenju prava*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 23., br. 2., 2002., str. 615-643., Perić, Berislav, *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994., str. 183-226. i Visković, Nikola, *Država i pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1995., str. 227-246. i sl.

14 O izravnoj neprimjenjivosti pravila nacionalnoga prava države članice zbog suprotnosti pravu Unije vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*. Ovdje je Sud Europske unije utvrdio: „Svaki nacionalni sud mora, u okviru svoje nadležnosti, u cijelosti primjenjivati pravo Zajednice i štiti prava koja su na temelju njega pojedinci stekli te ne smije primjenjivati odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti s

Nametanjem te obveze i tijelima koja obavljaju zakonodavne i tijelima koja obavljaju izvršne poslove u državama članicama osigurano je poštivanje nadređenosti prava Europske unije nad pravom država članica. Takvo shvaćanje prava Unije, kao nadređenoga pravnog sustava onemogućuje da se provedba ovoga prava razlikuje od jedne države članice do druge, vjernim držanjem javnopravnih tijela država članica pravnih propisa domaćeg prava.<sup>15</sup>

Druga važna posljedica samostalnosti pravnoga sustava Europske unije ogleda se u njegovoj izravnoj primjeni u sustavima država članica. Neki pravni akti prava Unije primjenjuju se u državama članicama i bez da se zakonima i drugim propisima implementiraju u domaći pravni sustav. Oni u ovim državama počinju proizvoditi pravne učinke istovremeno s početkom važenja u pravu Unije, bez obzira na to što država članica ovo ničime nije potvrdila i obznanila. No, izravna primjena prava Unije ograničena je samo na određena pravila ovoga pravnog sustava. Takav učinak imaju samo izvori primarnog prava Unije, tj. *Ugovor o Europskoj uniji*,<sup>16</sup> *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*<sup>17</sup> i ugovori o pristupanju država članica ovoj integraciji, te neki akti sekundarnog prava, i to samo uredbe i odluke donesene na temelju *ugovora*.<sup>18</sup> Tako su javnopravna tijela država članica upravo zahvaljujući izravnoj

---

*pravom Zajednice neovisno o tome jesu li donijete prije ili nakon odredbe prava Zajednice. Obveza primjene prava Zajednice postoji neovisno o tome što odredba nacionalnog propisa još nije ukinuta, kao i neovisno o tome što nadležno tijelo još nije odlučilo je li ona sukladna pravu Zajednice“.*

- 15 Takvo postupanje rezultiralo bi ugrožavanjem ostvarivanja ciljeva *ugovora* te diskriminacijom pojedinaca u Uniji. Stoga pravno pravilo Unije, koje je sadržano u *ugovorima* ili proizlazi iz njih, zbog svoje posebne i izvorne prirode ne smije biti zamijenjeno pravnim propisima država članica. O ovome vidi u Čapeta, Rodin, op. cit., str. 25-26. Zanimljivo je istaknuti kako Kassim naglašava da je u praksi jednostavnije utvrditi je li neko nacionalno pravilo države članice usklađeno s pravom Unije, nego primjenjuju li se pravila u državi članici na način propisan pravom Unije. Razlog nepravilnoj primjeni prava Unije u državama članicama nerijetko se nalazi u okolnosti da su koncepti i metode koje treba primijeniti strani nekom nacionalnom pravom sustavu države članice, a što onda i otežava njihovu praktičnu provedbu. Kassim, Hussein, *The European administration: between Europeanization and domestication, Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 159.
- 16 *Consolidated version of the Treaty on European Union*, Official Journal, C 83, 30.3.2010.
- 17 *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal, C 83, 30.3.2010.
- 18 Izravna primjena izvora primarnog prava proizlazi iz okolnosti da su ih države članice potpisale i ratificirale izravno ili putem ugovora o pristupanju, dok izravna primjena uredbi i odluka donesenih na temelju ugovora proizlazi iz članka 288. stavak 2. i 4. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. O ovome vidi u Josipović, op. cit., str. 58-61. U *Predmetu Variola/Amministrazione italiana delle Finanze*, Case C-34/73, *Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze*, 1973., *European Court Reports* – 981., Sud Europske unije je utvrdio kako uredbe imaju pravnu primjenu u pravnim sustavima država članica i bez recepcije u nacionalno zakonodavstvo posebnim nacionalnim pravnim aktom. One već od stupanja na snagu izravno važe prema svojim adresatima. Države članice obvezane su *ugovorima* na propuštanje svih mjera kojima bi onemogućile izravnu primjenu uredbi. Također je utvrdio da uredbe već od trenutka kada su stupile na snagu imaju izravnu primjenu u svim državama članicama te da već tada pojedinci na temelju njihovih odredbi stječu određena subjektivna prava. Zbog toga nacionalnim propisom donesenim nakon stupanja na snagu uredbe država



primjeni prava Unije pri vođenju upravnog postupka obvezna primjenjivati odredbe o zabrani diskriminirajućeg postupanja, pravu na saslušanje stranke, obvezi donošenja odluke u razumnom roku te obrazlaganju ove odluke, zaštiti podataka, o nadzoru nad upravom te o sudskoj zaštiti od nezakonitih radnji uprave, o državljanstvu Unije te druge odredbe *Ugovora o Europskoj uniji* i *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* bitne za vođenje upravnog postupka i postupanje ovih tijela.<sup>19</sup> Također, pri vođenju upravnih postupaka obvezna su primjenjivati i uredbe koje su važne i za rad uprave i za zaštitu prava i pravnih interesa građana, a koje se najčešće primjenjuju samo na jedno, a rjeđe na više posebnih upravnih područja.<sup>20</sup> Obvezna su primjenjivati i one uredbe koje uređuju neka pitanja vođenja upravnoga postupka u Uniji uopće<sup>21</sup> te,

- članica ne smije odrediti drukčije i time odgoditi primjenu uredbe. Nacionalno pravo ne može utjecati na izravnu primjenu uredbe i primjenu odredbi uredbi i drugih odredbi prava Unije, jer bi to bilo suprotno naravi prava Unije i načelu nadređenosti prava Unije. Sloboda država članica da same, a da zato nemaju posebne ovlasti određuju kad stupaju na snagu odredbe prava Unije isključena je kako bi se osigurala jedinstvena i istovremena primjena ovoga prava na cijelom području Unije.
- 19 Vidi npr. članak 2. stavak 1., članke 15. do 25. te članke 223. do 309. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.
- 20 Vidi npr. *Uredbu Vijeća (EZ-a) br. 1258/1999 od 17. svibnja 1999. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, Council Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy*, Official Journal, L 160, 26.6.1999., p. 103-112., *Uredbu (EEZ) br. 2092/91 o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i označavanju tako proizvedenih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, Council Regulation (EEC) No 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs*, Official Journal, L 198, 22.7.1991., p. 1-15. te *Uredbu Komisije (EZ) br. 1017/2007 od 30. kolovoza 2007. o upisu oznaka u registar zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla, Commission Regulation (EC) No 1017/2007 of 30 August 2007 entering a designation in the register of protected designations of origin and protected geographical indications (Arancia del Gargano (PGI))*, Official Journal, L 227, 31.8.2007., p. 27-28., koje se primjenjuju u području poljoprivrede, zatim *Uredbu Vijeća (EZ-a) br. 2347/2002 od 16. prosinca 2002. kojom se utvrđuju posebni zahtjevi pristupanja i s njima povezani uvjeti primjenjivi na ribolov dubokomorskih populacija, Council Regulation (EC) No 2347/2002 of 16 December 2002 establishing specific access requirements and associated conditions applicable to fishing for deep-sea stocks*, Official Journal, L 351, 28.12.2002., p. 6-11., koja se primjenjuje u području ribarstva, *Uredbu (EZ) br. 680/2007 Europskoga parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o određivanju općih pravila za dodjelu financijske potpore Zajednice u području transeuropskih prometnih i energetske mreže, Regulation (EC) No 680/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of the trans-European transport and energy networks*, Official Journal, L 162, 22.6.2007., p. 1-10., koja se primjenjuje u područjima prometa i energetike.
- 21 Vidi npr. *Uredbu br. 1 o određivanju jezika koji se upotrebljavaju u Europskoj ekonomskoj zajednici, EEC Council: Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Atomic Energy Community*, Official Journal, English special edition: Series I Chapter 1952-1958., p. 59., *Uredbu Vijeća (EEZ, EURATOM) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja, EEC Council: Regulation No 1182/71 of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits*, Official Journal, L 124, 08.06.1971., p. 1-2., i *Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. glede javnog pristupa ispravama Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije, Regulation (EC) No 1049/2001 of the European*

konačno, obvezna su primjenjivati i odluke kojima se postavljaju minimalni kriteriji za postupanje ili se određuju specifična prava i obveze pojedinaca.<sup>22</sup>

Izravna primjena nekih pravila Europske unije izuzetno je značajna i za upravno pravo. Razlog tome je što ta pravila već samim trenutkom stupanja na snagu za svoje adresate izravno utemeljuju određena prava i obveze te ih države članice ne trebaju dodatno osnaživati nacionalnim pravnim propisima. Ove akte javnopravna tijela trebaju primjenjivati, baš kao i pravne propise nacionalnog prava, a pojedinci se na njih mogu slobodno pozivati u upravnim postupcima, dok su u upravnom sporu temeljem njih ovlašteni tražiti izravnu zaštitu prava koja su utemeljena na tim odredbama. Takav pravni učinak izvori primarnog prava i uredbe imaju na području svih država članica.<sup>23</sup> Upravo je izravna primjena prava Unije na području svih država članica važan preduvjet za ostvarivanje ciljeva ove nadnacionalne integracije. Ono omogućuje da određena pravila jednako i istovremeno važe za sve adresate, bez obzira u kojoj se državi članici nalaze, i za sve njih polučuju iste pravne učinke.<sup>24</sup>

Konačno, na načelo izravne primjene prava Unije dovezuje se i treće bitno obilježje ovoga pravnog sustava – izravni učinak nekih njegovih odredbi. Važna posljedica samostalnosti pravnoga sustava Europske unije ogleda se i u okolnosti da subjekti ovoga sustava nisu samo države članice, već su to i pojedinci, tj. fizičke i pravne osobe.<sup>25</sup> Upravo na temelju suverenih ovlasti koje su na Uniju prenijele države članice, institucije Unije mogu donositi propise koji bez posredovanja država članica imaju izravan učinak na prava i obveze svih njezinih subjekata, pa tako i pojedinaca.<sup>26</sup>

---

*Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Official Journal, L 145, 31.5.2001., p. 43-48.*

- 22 Vidi npr. *Odluku Komisije od 6. studenoga 2000. o minimalnim kriterijima koje države članice trebaju uzeti u obzir pri imenovanju tijela u skladu s člankom 3. stavkom 4. Direktive 1999/93/EZ-a Europskoga parlamenta i Vijeća o okviru Zajednice za elektroničke potpise, 2000/709/EC: Commission Decision of 6 November 2000 on the minimum criteria to be taken into account by Member States when designating bodies in accordance with Article 3(4) of Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council on a Community framework for electronic signatures (notified under document number C(2000) 3179) (Text with EEA relevance), Official Journal, L 289, 16.11.2000., p. 42-43., Odluku Europskog parlamenta i Vijeća od 22. prosinca 2003. o imenovanju nezavisnog nadzornog tijela predviđenog u članku 286. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (nadzornik zaštite podataka Unije), 2004/55/EC: Decision of the European Parliament and of the Council of 22 December 2003 appointing the independent supervisory body provided for in Article 286 of the EC Treaty (European Data Protection Supervisor), Official Journal, L 12, 17.1.2004., p. 47., i sl.*
- 23 Već u trenutku pristupanja neke države Uniji u njezinom će pravnom sustavu vrijediti sve odredbe ugovora, tj. svi izvori primarnog prava, kao i sve uredbe koje su do tada stupile na snagu, osim ako ugovorom o pristupanju nije odgođena primjena neke od njihovih odredbi. Josipović, op. cit., str. 61.
- 24 Ibid., str. 59.
- 25 U *Predmetu Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen* Sud Europske unije građane država članica definirao je kao subjekte prava Unije i pravu Unije pripisao je izravni učinak.
- 26 Prema mišljenju Herdegena upravo u izravnom učinku prava Unije leži temeljna razlika između ovlasti Unije i drugih međunarodnih organizacija ili ostalih oblika međuvladine suradnje. Herdegen, Matthias, *Europarecht*, Beck, München, 2001., str. 51. U *Predmetu Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen* Sud Europske unije utvrdio je da kada provedba neke odredbe ugovora ne iziskuje posebnu implementaciju u nacionalne pravne sustave država

Izravni učinak imaju odredbe primarnog i sekundarnog prava Unije iz kojih, uz određene pretpostavke za države članice ili za pojedince neposredno proizlaze neka subjektivna prava i obveze na koje se njihovi nositelji mogu pozvati u upravnim i sudskim postupcima koji se vode u državi članici. Iako izravni učinak prava Unije u pravilu proizlazi iz izravne primjene ovoga prava u pravnim sustavima država članica, svako pravno pravilo koje se izravno primjenjuje nema nužno i izravni učinak. Da bi neka odredba imala izravni učinak, tj. da bi u pravnom sustavu države članice izravno proizvodila pravni učinak za to trebaju biti ispunjene tri osnovne pretpostavke: odredba mora biti jasna, potpuna i određena; odredba mora sadržavati obvezu na neko činjenje ili propuštanje, tj. mora obvezivati države članice ili fizičke i pravne osobe na određeno postupanje; i primjena odredbe od strane javnopravnog tijela ili suda države članice ne smije biti uvjetovana donošenjem nekoga posebnog pravnog akta ili poduzimanjem neke druge mjere od države članice.<sup>27</sup>

Izravni učinak prava Unije posebno je značajan za upravno pravo, jer neki propisi Unije izravno zasnivaju upravno-pravne odnose. Već na temelju same odredbe prava Unije u državi članici nastaju određeni pravni odnosi – između države članice s jedne strane i pojedinaca, tj. građana ili pravnih osoba s druge. Priznavanje prava koji su rezultat tako zasnovanih odnosa pojedinci mogu zahtijevati pred javnopravnim tijelima i sudovima država članica, baš kao i pred institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, a kako su ona utemeljena već pravnom normom prava Unije, javnopravna tijela trebaju ih samo utvrditi donošenjem deklaratornog upravnog akta. Štoviše, zaštitu prava koja uživaju temeljem izravnog učinka prava Unije pojedinci mogu izravno utuživati pred sudovima država članica, odnosno Sudom Europske unije. Izravni učinak prava Unije ne obvezuje samo tijela koja obavljaju izvršne poslove i provode pravo, već i zakonodavna tijela. Tako kada neko pravilo prava Unije ima izravni učinak zakonodavno tijelo države članice ne smije donositi nikakve propise, čak niti ustavne prirode, koji bi mogli priječiti izravni učinak takvoga pravila, već je štoviše, sukladno načelu lojalne suradnje, dužno poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće i posebne, kako bi osiguralo ispunjavanje obveza koje proizlaze iz *ugovora* ili su rezultat akata institucija Unije. Time su države članice dužne olakšati ostvarivanje ciljeva Unije, posebno onih ciljeva koji su zajamčeni izravnim učinkom prava ove nadnacionalne integracije.<sup>28</sup>

Načelo izravnog učinka prava Unije također ne proizlazi iz *ugovora*, već je utvrđeno i oblikovano brojnim odlukama Suda Europske unije. Nastupanje izravnih

---

članica, tj. donošenje nekih novih posebnih propisa u državama članicama, kako bi se sukladno njoj postupalo te kada države članice ne mogu određivati nikakve rezervacije, treba zaključiti kako je ona prikladna da proizvede izravne pravne učinke u pravnim odnosima između država članica i njihovih adresata.

27 Josipović, op. cit., str. 67-69. U *Predmetu Yvonne van Duyn/Home Office*, Case C-41/74, *Yvonne van Duyn v Home Office*, 1974., European Court Reports – 1337., Sud Europske unije utvrdio je da kada iz nekog propisa Unije za države članice proizlaze jasno određene obveze koje ne zahtijevaju donošenje nikakvih daljnjih mjera niti za države članice niti za Uniju, te ne ostavljaju državama članicama u vezi s njihovom primjenom nikakva diskrecijska ovlaštenja, radi se o izravnom učinku propisa.

28 Vidi članak 4. stavak 3. *Ugovora o Europskoj uniji*.

učinaka pojedinih odredbi prava Unije nužna je pretpostavka osiguranja jedinstvene i učinkovite primjene prava Unije, pa čak i nadzora primjene ovoga prava na području država članica kroz postupke koji se mogu voditi pred Sudom zbog neispunjavanja obveza iz *ugovora* i postavljanja prethodnih pitanja. Izravni učinak prava Unije važan je i kako bi se na razini Unije zaštitila subjektivna prava pojedinaca koja su oni stekli donošenjem općih pravnih pravila prava Unije.<sup>29</sup>

Na kraju još valja naglasiti kako, pored spomenutog izravnog učinka, pravo Europske unije na pravni sustav države članice ima i posredan učinak. Sukladno ovome načelu prava Unije javnopravna tijela i sudovi država članica propise domaćeg pravnoga sustava uvijek trebaju tumačiti u skladu s pravnim pravilima prava Unije. Dakle, ako postoji mogućnost različitoga tumačenja nekoga pravnog pravila domaćeg prava, javnopravno tijelo ili sud države članice dužni su ga protumačiti na način kojim se njime ostvaruje cilj postavljen pravom Unije. Time se posredni učinak prava Unije javlja usporedno s izravnim učinkom i nije mu podređen.<sup>30</sup>

Navedene značajke prava Europske unije, kojima je ograničena samostalnost država članica u pravnome normiranju i primjeni prava, a koje se odnose i na tijela koja obavljaju zakonodavne i ona koja obavljaju izvršne poslove, doprinose jamčenju najviše moguće razine jednakosti primjene prava Unije u različitim državama članicama, koja bi inače mogla biti ugrožena različitim postupovnim pravilima i upravnom praksom u pojedinim državama članicama te se proklamira jednakost među svim njezinim članovima.<sup>31</sup>

### **3. UČINAK OPĆIH NAČELA PRAVA EUROPSKE UNIJE NA UPRAVNO PRAVO DRŽAVA ČLANICA**

Pravni sustav Europske unije složen je sustav koji se sastoji od normi utvrđenih u različitim izvorima: primarnom pravu, sekundarnom pravu i općim načelima prava.<sup>32</sup> Značajka propisa sadržanih u pisanim izvorima primarnog i sekundarnog prava Unije jest da ih usvajaju države članice kao suvereni subjekti međunarodnog prava, odnosno da ih u okviru prenesenih ovlasti u zakonodavnom ili nezakonodavnom postupku donose i usvajaju institucije Europske unije, ponajprije Europski parlament i Vijeće, ali u određenim slučajevima i Komisija. Međutim, pored ovih pisanih izvora koji se donose prema pravilima unaprijed utvrđenih postupaka, posebnu važnost u pravu Unije imaju i pravila koja proizlaze iz tumačenja pravnih normi sadržanih u ovim, pisanim izvorima prava. Ta se pravila još nazivaju i općim načelima prava Europske unije te čine vrlo bitan izvor prava.<sup>33</sup> Upravo ona nerijetko služe kao okvir unutar

29 Vidi Josipović, op. cit., str. 68-69. i Čapeta, Rodin, op. cit., str. 24.

30 Na posredni učinak Sud Europske unije prvi put pozvao se u *Predmetu Von Colson i Kamman/Land Nordrhein - Westfalen*. O ovome vidi i Čapeta, Rodin, op. cit., str. 67-68.

31 Schwartz, op. cit., str. clxxii-clxxiii.

32 Izvor prava Europske unije čine i sporazumi sklopljeni s državama nečlanicama, no oni se u kontekstu ovoga rada neće dalje razmatrati.

33 Kako pisani izvori prava u određenim slučajevima mogu biti nedostadni te iz njih jasno ne proizlazi kako javnopravna tijela, odnosno sudovi trebaju postupiti u konkretnim slučajevima, ta su tijela tada primorana različitim metodama tumačenja stvoriti nova pravna pravila temeljem

kojega se pravni sustav nadopunjuje pravnim propisima te tako utječu i na sadržaj pravnih propisa koji se donose.<sup>34</sup> U pravnom sustavu Europske unije opća načela prava nalaze primjenu u tri glavna područja. Ona se koriste pri tumačenju drugih pravnih pravila, u popunjavanju pravnih praznina, te konačno, kako bi se odredila pravna valjanost sekundarnih propisa. Opća načela prava Unije obvezuju institucije, tijela, urede i agencije Unije te javnopravna tijela i sudove država članica. Toliko su značajna da se čak i zakonitost pravnih pravila Unije suprotnih ovim načelima može osporavati pred Sudom Europske unije.<sup>35</sup> Ona utječu i na nacionalno zakonodavstvo država članica, jer pri općem normiranju pojedinih pravnih instituta moraju biti uzeta u obzir. Štoviše, nacionalne pravne propise suprotne ovim načelima nadležna tijela države članice moraju izuzeti iz primjene.<sup>36</sup>

U formuliranju ovih načela posebnu ulogu u sedamdesetogodišnjem razvoju Europske unije zauzeo je Sud Europske unije.<sup>37</sup> Iako ovaj Sud kao pravosudna

---

kojih će donijeti odluku o predmetu koji rješavaju. Ovome u prilog uvelike idu vrlo poopćena pravila koja nužno niti ne moraju biti kodificirana, a koja se zbog svoje općeprihvaćenosti i redovite uporabe primjenjuju u slučajevima nedostatka pravnoga pravila, nejasnosti ovoga pravila, odnosno njegove suprotnosti s drugim pravilima. Opća načela kao izvor prava Unije vrlo su važna, jer ona u pravilu ograničavaju samovolju u postupanju institucija, tijela, ureda i agencija Unije, ali i javnopravnih tijela država članica. Opća načela prava ujedno su jedan od najvažnijih izvora prava Europske unije. O općim načelima prava Unije kao izvoru prava Europske unije vidi i Đerđa, Dario, *Osnove upravnog prava Europske unije*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2012., str. 40-43.

- 34 Ova načela razvijala su se postupno i nisu u svim razdobljima imala jednaki značaj za funkcioniranje pravnoga sustava Unije. Ona su ponajprije odraz zahtjeva koje su za djelotvornost Unije, a time i njezinoga pravnog poretka, postavili ciljevi njezinog osnivanja, premda mnoga od njih imaju i posebno značenje za očuvanje suvereniteta država članica, njihovih ustavnih, političkih, gospodarskih i pravnih poredaka. Josipović, op. cit., str. 4-6. Broj općih načela prava Unije nije određen niti su ona igdje taksativno popisana. Štoviše, ne postoje niti jasno utvrđeni kriteriji što se sve može smatrati općim načelom prava Unije. U *Predmetu Audiolux i ostali*, Case C-101/08, *Audiolux SA e.a v Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) and Others and Bertelsmann AG and Others*, 2009., European Court Reports I - 9823., Sud Europske unije utvrdio je kako se ne može smatrati da postoji neko načelo ako takvo načelo nema ustavni položaj, niti u pravnom sustavu Unije, niti u pravnim sustavima država članica, ako ne postoji jasna potpora postojanju nekog načela u pravnoj literaturi te ako neko načelo nema opću valjanost koja se pripisuje općim načelima.
- 35 Vidi odluke Suda Europske unije donesene u Predmetu Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal te u Predmetu Bartsch, Case C-427/06, *Birgit Bartsch v Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, 2008., European Court Reports I - 7245.
- 36 O utjecaju općih načela prava Unije u nacionalnim pravnim sustavima vidi Gareth, Davies, *Activism relocated: The Self-restraint of the European Court of Justice in its national context*, *Journal of European Public Policy*, vol. 19., no. 1., 2012., str. 76-91. Na važnost *soft law* učinka ovih načela ukazuje i Stefan u Stefan, Oana, *European Union Soft Law: New developments concerning the divide between legally binding force and legal effects*, *Modern Law Review*, vol. 75., no. 5., 2012., str. 881.
- 37 Sud Europske unije stvarao je opća načela prava Unije još od odluke donesene u *Predmetu Algeria i drugi/Vijeće*, Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57, *Dineke Algeria, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community*, 1957., European Court Reports, English special edition – 39., 1957. godine. U ovome slučaju, u nemogućnosti oslanjanja na odredbe *ugovora* Sud je, kako ne bi

institucija ima temeljnu zadaću „osigurati da se pri tumačenju i primjeni ugovora poštuje pravo“, u nedostatku izričitih odredbi prava Unije, važna zadaća Suda svakako je i oblikovanje pravnih pravila potrebnih za rješavanje konkretnih slučajeva.<sup>38</sup> On odlučuje o tužbama koje podnose države članice, institucije, fizičke ili pravne osobe; na zahtjev sudova ili tribunala država članica daje prethodno mišljenje o tumačenju prava Unije; ocjenjuje zakonitost akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije s ugovorima; te donosi odluke u ostalim slučajevima koji su propisani ugovorima.<sup>39</sup> Ima sjedište u Luksemburgu, a kao institucija, sastoji se od tri suda: Europskog suda, Općeg suda i Službeničkog suda.<sup>40</sup>

Sud Europske unije svojim je odlukama uobličio dojmljiv skup pravila i općih načela prava Unije, koja su prvenstveno rezultat tumačenja odredbi ugovora te drugih

---

izbjegao utvrditi pravdu izjavio kako je obvezan „...odlučiti o pravnom pitanju pozivajući se na pravila potvrđena od zakonodavca, pravnu znanost i sudsku praksu država članica.“ Time je Sud Europske unije prihvatio francusko načelo „zabrane nijekanja utvrđivanja pravde“ čime je započela njegova vrlo plodna djelatnost u stvaranju pravnih pravila sudskom praksom. Nehl ističe kako je Sud Europske unije svojom djelatnošću popunio brojne praznine u upravnom sustavu Europske unije, što u pravu Unije ima izniman praktičan značaj. Također smatra kako je ovaj Sud stvarajući načela ujedno obavio i najintenzivniju usporednu analizu različitih pravnih sustava. Nehl, Hanns P., Administrative law, *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Elgar publishing, Cheltenham, 2006., str. 22-23. O ulozi Suda Europske unije u pravnom sustavu ove organizacije vidi i Carrubba, Clifford, Gabel, Matthew, Hankla, Charles, Judicial Behaviour under Political Constraints: evidence from the European Court of Justice, *American Political Science Review*, vol. 102., no. 4., 2008., str. 436-438., Volcansek, Mary, Impact of Judicial Police in the European Community: the Italian constitutional court and European Community law, *The Western Political Quarterly*, vol. 42., no. 4., 1989., str. 570-572., Schwartze, op. cit., str. 39. te Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 136-137.

- 38 Jetzlsperger naglašava kako je uloga sudova u stvaranju prava jedna od najvažnijih funkcija javne vlasti uopće. On ističe kako ustavni sudovi, vrhovni sudovi te najviši specijalizirani sudovi imaju posebne prerogative sudskog nadzora zakonitosti i općih i pojedinačnih akata u okviru svoje pravosudne funkcije. Oni stoga imaju posebnu odgovornost, a koja se ogleda u „utvrđivanju interpretativnih sadržaja pri primjeni valjane pravne norme, ali samo one norme koja zahtijeva tumačenje.“ Jetzlsperger, Christian, *Legitimacy through Jurisprudence?*, Nashville, Tennessee, 2003., str. 25-29.
- 39 Članak 19. stavak 3. *Ugovora o Europskoj uniji*. Postojanje Suda pokazalo se izuzetno bitnim za razvoj europskih zajednica i Europske unije uopće. U pravnoj literaturi ističe se kako je Sud Europske unije odigrao presudnu ulogu u trenucima zastoja političkih integracija u ovoj organizaciji te je upravo njegovom zaslugom konstitucionaliziran pravni poredak Unije. Čapeta, Rodin, op. cit., str. 38-39.
- 40 Sud Europske unije sud je ograničenih nadležnosti. To znači da nije ovlašten odlučivati u svim sporovima koji se rješavaju na temelju prava Unije, već samo o onim pitanjima za odlučivanje o kojima je izričito ovlašten ugovorima te aktima donesenim na temelju ugovora. Nadležnost Suda Europske unije proteže se na sva područja prava Unije, osim zajedničke vanjske i sigurnosne politike te određenih aktivnosti u području slobode, sigurnosti i pravde. Članci 275. i 276. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Ako Sud utvrdi da je akt neke institucije, tijela, ureda ili agencije Europske unije nezakonit ili je radnja poduzeta suprotno pravilima Unije, ova institucija, tijelo, ured ili agencija mora poduzeti sve mjere sukladno presudi Suda. Ako je pri tome presudom utvrđeno i da je počinila kakvu štetu nekoj osobi, dužna je i naknaditi ovu štetu. Članak 266. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

akata koje temeljem *ugovora* donose institucije Unije. U nedostatku pravnih propisa koji specifično utvrđuju poduzimanje neke postupovne radnje, utvrđujući način njezine provedbe, baš kao i sadržaj, kreativna uloga Suda Europske unije u stvaranju pravnih pravila posebno dolazi do izražaja. Popunjavajući pravne praznine Sud Europske unije definirao je i razradio brojna pravila upravnog postupka i postupanja uprave. Posebno zato što je sekundarno pravo Unije gotovo isključivo sektorsko, presude Suda Europske unije nerijetko se pozivaju na uobičajenu praksu u drugim područjima, a što onda dovodi do stvaranja upravnih načela opće naravi nastalih učestalim pozivanjem u presudama donesenim u konkretnim predmetima. Stoga se i može zaključiti kako je sudska praksa Suda Europske unije najvažniji izvor općeg, tj. nesektorskog upravnog prava Unije.<sup>41</sup>

Sud Europske unije ovlašten je svojom praksom stvoriti pravno pravilo kojim će riješiti predmet, a koje izvodi iz postojećeg prava Unije, ali i pravnih sustava država članica. Tada se oslanja na već utvrđena opća načela upravnog prava koja su stvorena i precizirana putem upravnih sudova država članica Unije. Preuzimajući sadržaj sudskih praksi pojedinih država članica, Sud Europske unije definira i precizira opća načela upravnoga prava obvezna za sve države članice i njihova javnopravna tijela u primjeni prava Unije. Međutim, Sud tada mora posebno pripaziti da ne prekorači svoje ovlasti te, zbog toga, nezakonito uđe u sferu zakonodavca.<sup>42</sup> Sud Europske unije polazi sa stajališta da ako se može pokazati da je odluka izvedena iz općih načela prava, dakle onih načela koja su općeprihvaćena, bit će osigurana čvrsta pravna osnova presude koju donosi čak i u slučaju nedostatnosti pisanih pravnih pravila. Iako je izvor prava koji utvrđuje načelo u presudi Suda Europske unije njezina izreka, u ovim presudama posebnu pozornost treba obratiti upravo na obrazloženje u kojem se redovito nalazi pravno shvaćanje Suda o značenju pojedinoga pravnog pravila.<sup>43</sup>

Ponavljanjem svojih stajališta koje povezuje s pravilima primarnoga prava Unije, Sud kvalificira ova stajališta kao obvezujuća pravila, čime se nadopunjuje pravni sustav u dijelovima dotadašnjih pravnih praznina.<sup>44</sup> Stoga je djelatnost Suda

41 Garrett, Kelemen i Schulz tvrde kako su države članice sklapajući ugovore povjerile Sudu Europske unije kreativnu samostalnost u stvaranju prava, a sve radi povećanja učinkovitosti primjene ugovora koje su ranije sklopile. Ističu kako Sud koristeći ovu svoju ovlast nerijetko stvara načela koja države članice sporazumno u zakonodavnom postupku ne bi usvojile, čime pravni sustav Unije izrasta iz samoga sebe. Garrett, Geoffrey, Kelemen, Daniel, Schulz, Heiner, The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union, *International Organization*, vol. 52., no. 1., 1998., str. 150.

42 O ovome Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, Oxford University Press, New York, 2010., str. 141.

43 Vidi Aviani, op. cit., str. 243. O značaju odluka Suda Europske unije uopće više vidi u Rodin, Siniša, Čapeta, Tamara, *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2008., str. 17-24.

44 Nepotpun sustav postupovnih pravila u Uniji te pravne praznine koje se u takvom sustavu javljaju u svezi sa zaštitom prava građana u upravnom postupku, zahtijeva nužnu sudsku intervenciju u svezi s ograničavanjem postupovnih ovlasti javnopravnih tijela. O ovome vidi u Nehl, Hanns P., *Principles of administrative procedure in EC law*, Hart, Oxford, 1999., str. 5. Upravo zato Sud Europske unije od samog početka postojanja zajednica svojim pravnim rješenjima postavlja načela postupanja institucija, tijela, ureda i agencija Unije.

Europske unije posebno važna upravo u onim područjima upravnog prava u kojem je nepotpuno pravno uređenje. Zbog toga, institucije, tijela, uredi i agencije Unije trebaju slijediti pravila sadržana u presudama Suda Europske unije, a koja kao načela prava Unije čine sastavni dio njezinoga pravnog sustava.<sup>45</sup>

Obavljajući tu svoju ovlast Sud Europske unije značajno je doprinio jačanju načela zakonitosti inzistiranjem na isticanju pravne osnove poduzimanja svake pravne radnje, koja uvijek treba biti razvidna iz izričitoga pozivanja na propis o nadležnosti ili drugu osnovu poduzimanja te radnje.<sup>46</sup> Svojom praksom tijelima koja vode upravne postupke postavio je obvezu da prije donošenja odluke pažljivo i objektivno razmotre sve relevantne činjenice i pravna pitanja u postupku.<sup>47</sup> Utvrdio je i pravo stranke, ali i svake zainteresirane osobe izvršiti uvid u spis predmeta te pristupiti svim ispravama u spisu.<sup>48</sup> Nadalje je potvrdio te detaljnije razradio pravo na izjašnjavanje stranke u postupku o svim činjeničnim i pravnim pitanjima prije donošenja odluke o njenom pravu, obvezi ili pravnom interesu.<sup>49</sup> Istaknuo je kako „*razumni rok*“ za poduzimanje postupovne radnje nije jedinstven te se treba odrediti prema okolnostima svakoga pojedinog slučaja.<sup>50</sup> Svojom praksom inzistira i na obrazloženosti svake odluke kako bi stranci u maksimalnoj mjeri otvorio mogućnost zaštite njezinih prava i pravnih interesa.<sup>51</sup> Sud Europske unije presudama je utvrdio i razradio još niz drugih važnih načela koja se trebaju primjenjivati u upravnom postupku, kao što su načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije, načelo prava

45 Vidi Franchini, Claudio, *European principles governing national administrative proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 188-189.

46 Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Komisija/Vijeće*, Case C-45/86, *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*, 1987., *European Court Reports* – 1493.

47 Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Transocean Marine Paint Association/Komisija*, Case C-17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission of the European Communities*, 1974., *European Court Reports* – 1063., te u *Predmetu Hyper/Komisija*, Case T-205/99, *Hyper Srl v Commission of the European Communities*, 2002., *European Court Reports II* – 3141.

48 Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Hercules Chemicals/Komisija*, Case C-51/92, *Hercules Chemicals NV v Commission of the European Communities*, 1999., *European Court Reports I* – 4235.

49 Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Transocean Marine* te *Predmetu Hoffmann-La Roche/Komisija*, Case C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities*, 1974., *European Court Reports* – 461.

50 Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Komisija/Brazzelli Lualdi i ostali*, Case C-136/92, *Commission of the European Communities v Augusto Brazzelli Lualdi and others*, 1994., *European Court Reports I* – 1981. te u *Spojenim predmetima Limburgse Vinyl Maatschappij i ostali/Komisija*, Joined cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 P and C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) (C-238/99 P)*, *DSM NV and DSM Kunststoffen BV (C-244/99 P)*, *Montedison SpA (C-245/99 P)*, *Elf Atochem SA (C-247/99 P)*, *Degussa AG (C-250/99 P)*, *Enichem SpA (C-251/99 P)*, *Wacker-Chemie GmbH and Hoechst AG (C-252/99 P)* and *Imperial Chemical Industries plc (ICI) (C-254/99 P) v Commission of the European Communities*, 2002., *European Court Reports I* – 8375.

51 Vidi odluku Suda Europske unije u *Predmetu Rendo i ostali/Komisija*, Case T-16/91, *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV v Commission of the European Communities*, 1996., *European Court Reports II* – 1827.



stranke na pravno sredstvo, kao i načela koja posredno utječu na upravne postupke i ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca, npr. načelo pravičnih uvjeta pristupa sudskoj zaštiti u slučaju donošenja nezakonite odluke. Konačno, u presudama Suda Europske unije susreću se i neka vrlo specifična načela koja se primjenjuju u upravnom pravu te mogu značajno utjecati na prava i pravne interese pojedinaca, npr. načelo preventivnog djelovanja uprave.

U nastavku rada razmotrit će se kako presude Suda Europske unije koje pojašnjavaju stanovita načela, obvezuju države članice i njihova javnopravna tijela te tako utječu na oblikovanje prava, posebno upravnoga prava. U tu svrhu najprije će se razmotriti kako presude Suda Europske unije utječu na samo donošenje pravnih propisa, na zakonskoj ili podzakonskoj razini, te kako čak i tijela ovlaštena obavljati općenormativnu djelatnost moraju voditi računa o presudama Suda Europske unije. Zatim će se razmotriti kakav učinak presude Suda Europske unije imaju na rad samih javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj, kada se nađu pred specifičnim pitanjem koje nije precizno uređeno niti nacionalnim pravom države članice niti pravom Unije. Konačno, razmotrit će se i kako javnopravna tijela država članica trebaju relevantnima uzeti način tumačenja pravne norme pri vođenju konkretnoga upravnoga postupka. Time se zaokružuje slika utjecaja prava Unije na pravni sustav države članice, napose razmatrajući ga s aspekta upravnoga prava.

### **3.1. Utjecaj prakse Suda Europske unije na opće normiranje**

Već je utvrđeno kako se između ostaloga i odlukama Suda Europske unije oblikuju opća pravna načela Unije, a koja čine bitan izvor prava ove integracije. Stoga ove odluke posredno obvezuju ne samo tijela koja obavljaju izvršne, već i ona koja obavljaju općenormativne poslove u državi. Kako odluke Suda Europske unije mogu utjecati na općenormativnu djelatnost jasno se može uočiti na primjeru tumačenja načela razmjernosti i načela jednakosti sadržanih u presudama Suda.

Načelo razmjernosti zasigurno je jedno od najznačajnijih načela u pravu Europske unije koje je svoje mjesto izričito našlo čak i u samim *ugovorima*.<sup>52</sup> Sukladno ovom načelu sadržaj i oblik djelovanja Europske unije ne smije premašiti ono što je nužno za postizanje ciljeva *ugovora*. Upravo je načelo razmjernosti jedno od temeljnih načela upravnoga postupka čime zauzima posebno važno mjesto u upravnom pravu uopće. Ono prvenstveno dolazi do izražaja pri donošenju odluka kojima se ograničavaju prava i pravni interesi nekoj osobi ili joj se nameću odgovarajuće obveze. Sukladno ovome načelu prava i pravni interesi pojedinca ne smiju se ograničavati, osim ako je to nužno za postizanje ciljeva propisanih zakonom i u mjeri u kojoj je takvo postupanje nužno radi zaštite javnog interesa. Također, tijela koja vode upravne postupke ne smiju odrediti pojedincima nikakve obveze osim onih koje su nužne u javnom interesu kako bi se ostvarila svrha propisa Europske unije.<sup>53</sup>

52 Sud Europske unije izveo je načelo razmjernosti iz nacionalnih prava država članica te ga utvrdio kao opće načelo prava Unije. Ono je kasnije izričito utvrđeno u *Ugovoru o Europskoj uniji*.

53 Važno je istaknuti kako u Europskoj uniji svako ograničenje prava ili nametanje obveza

Opća obveza poštivanja načela razmjernosti u vođenju upravnog postupka uvedena je tek stupanjem na snagu novog *Zakona o općem upravnom postupku*.<sup>54</sup> Međutim, značenje načela razmjernosti, kako ga shvaća Sud Europske unije značajno je šire od formulacije sadržane u navedenom hrvatskom *Zakonu*. Sukladno pravu Unije načelo razmjernosti treba imati primjenu u upravnom pravu općenito, i to ne samo u upravnopostupovnom, već i u materijalnom. Zbog toga, sva tijela u državi članici, i ona koja obavljaju izvršnu i ona koja obavljaju zakonodavnu funkciju, moraju se suzdržavati od radnji koje bi imale učinak suprotan onomu koji je propisan pravom Europske unije, kako ne bi prekoračila svoje ovlasti. Stoga i zakonodavna i izvršna tijela trebaju voditi računa da su čak i pri implementiranju direktiva u nacionalni pravni sustav ograničene načelom razmjernosti te da ne smiju ići iznad najnužnijega za postizanje ciljeva propisa Unije. Stoga se ovo načelo ne smije ograničavati niti zakonima, propisima i drugim općim aktima.

Ovakav zaključak Suda Europske unije susreće se u odluci donesenoj u *Predmetu Komisija/Nizozemska*,<sup>55</sup> a u kojemu se Nizozemskoj na teret stavljala povreda načela razmjernosti pri implementiranju *Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenog 2003. o položaju državljana trećih država s dugim boravkom*, pri čemu je isticano kako su upravne pristojbe za izdavanje boravišnih dozvola određenim kategorijama doseljenika utvrđene previsoko.<sup>56</sup> Sud Europske unije izričito je utvrdio kako ustroj i postupanje javnopravnih tijela treba biti takvo da ne onemogućuje niti prekomjerno otežava ostvarivanje prava utvrđenih pravom Unije. Propisivanje nerazmjerno visokih pristojbi treba smatrati kršenjem prava Unije, zbog čega odredbe o previsokim pristojbama za vođenje postupka treba ukloniti iz pravnoga sustava države članice kao protivne pravu Unije. Zaključno, sukladno pravu Europske unije postupak u

---

nekome pojedincu mora biti u razumnom odnosu sa svrhom koju nalaže propis. Vidi *Predmet Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr*, Case C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970., European Court Reports – 1125.

54 Načelo razmjernosti u *Zakonu o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09., usko je vezano uz zaštitu prava stranaka i javnoga interesa. Članak 6. ovoga *Zakona* utvrđuje kako se pravo stranke smije ograničiti samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. S druge strane, kada se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa.

55 Case C-508/10, *European Commission v Kingdom of the Netherlands*, 2012., European Court Reports – 0.

56 *Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenog 2003. o položaju državljana trećih država s dugim boravkom*, Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal, L 16, 23.1.2004., p. 44–53., propisuje obvezu državama članicama da dodjele dugotrajno boravište državljanima trećih država koji su tijekom pet godina kontinuirano i zakonito boravili na njihovom teritoriju ili teritoriju druge države članice. U Nizozemskoj, državljani trećih država koji su zatražili boravišnu dozvolu temeljem ove Direktive morali su platiti pristojbu koja se ovisno o konkretnim okolnostima slučaja kretala između 188 i 830 eura. Europska komisija utvrdila je kako je takva pristojba nerazmjerna, jer državljanima trećih država onemogućuje da koriste svoje pravo boravka.

kojemu se utvrđuju pretpostavke za izdavanje dozvole temeljem prava Unije ne smije biti ustrojen na način kojim bi odvrćao pojedinca od pokretanja takvoga postupka.

Sud Europske unije svojim je odlukama detaljnije utvrdio i sadržaj načela jednakog postupanja te način njegove primjene u nacionalnim pravnim sustavima. Jednako postupanje temelji se na zabrani diskriminacije i povlašćivanja stranaka te drugih osoba u upravnom postupku, kao nužnoj pretpostavci ostvarivanja ovoga zahtjeva. Zabrana diskriminacije izuzetno je značajna u pravu Unije. Utvrđena je člancima 18. i 19. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, kojima se propisuje zabrana svake diskriminacije na temelju državljanstva te na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere i uvjerenja, sposobnosti, dobi i spolnog opredjeljenja.<sup>57</sup> Načelo zabrane diskriminacije općenito zahtijeva da se usporedive pravne situacije tretiraju isto te da se različite pravne situacije tretiraju različito. Od ovog načela dopušteno je odstupiti samo iznimno, ako za to postoje posebno opravdani razlozi zaštite javnog interesa i ako to očito doprinosi postizanju ciljeva Europske unije. Pritom valja istaknuti kako elementi koji karakteriziraju različite pravne situacije i njihovu međusobnu usporedivost moraju biti utvrđeni u kontekstu predmeta postupka kao i svrhe akta koji propisuje razliku u postupanju.

Načelo zabrane diskriminacije, pa tako i jednakog postupanja, posebno je važno u upravnom pravu. Iako načelo zabrane diskriminacije u hrvatskom upravnom pravu nije zakonom posebno istaknuto,<sup>58</sup> ono je općenito proklamirano već i samim *Ustavom*. Jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova istaknute su među temeljnim odredbama hrvatskoga *Ustava*, a njime se ujedno propisuje i kako su svi pred zakonom jednaki te da svatko ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Konačno, *Ustavom* se u Republici Hrvatskoj posebno jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.<sup>59</sup> Ove odredbe obvezuju u postupanju sva javnopravna tijela u Republici Hrvatskoj.

U *Predmetu Komisija/Portugal*<sup>60</sup> pred Sud Europske unije postavilo se pitanje jednakosti uživanja prava korisnika usluga prekogranične zdravstvene skrbi, tj. smije li država prekogranično pružanje usluga podvrgnuti strožim ograničenjima u odnosu na pružanje istovrsnih usluga s isključivo tuzemnim elementom.<sup>61</sup> Sud Europske unije

57 Zabrana diskriminacije susreće se i u drugim odredbama *ugovora*, primjerice u članku 40. stavak 2. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* koji zabranjuje diskriminaciju između proizvođača i potrošača u svezi s poljoprivredom te članku 157. istog *Ugovora* koji utvrđuje načelo prava na jednaku naknadu za jednak rad bez obzira na spol.

58 Zabrana diskriminacije i obveza jednakog postupanja u hrvatskom upravno-postupovnom pravu proizlazi iz *Zakona o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 49/12., 37/13. i 38/13., kojim je kao temeljnim službeničkim propisom u članku 6. utvrđeno načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja, te iz odredbi o izuzeću službene osobe koja vodi upravni postupak utvrđenih člankom 24. *Zakona o općem upravnom postupku*.

59 Članak 3., članak 14. te članak 15. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 85/10.

60 Case C-255/09, *European Commission v Portuguese Republic*, 2011., European Court Reports I – 10547.

61 Portugalskim zakonodavstvom bili su određeni specifični uvjeti pod kojima se mogao tražiti

u svojoj presudi naveo je kako države članice ne smiju stvarati uvjete koji otežavaju slobodu kretanja usluga između dvije države članice i koji su različiti od uvjeta koji postoje u slučaju pružanja istovrsne domaće usluge. Sud smatra kako činjenica da pojedinci koji žele uživati usluge zdravstvene skrbi u drugoj državi članici od nacionalnih javnopravnih tijela moraju ishoditi više dozvola u više različitih upravnih postupaka kako bi imali pravo na naknadu troškova liječenja, predstavlja nerazmjerno ograničenje slobode pružanja usluga i povredu načela lojalne suradnje. Stoga su u ovome slučaju način uređenja ostvarivanja prava, kao i pretpostavke za ostvarivanje takvoga prava na općenormativnoj razini dovodile do nejednakosti osoba koje usluge zdravstvene skrbi koriste u državi odnosno u inozemstvu. U ovome slučaju Sud je utvrdio i povredu načela razmjernosti pri normiranju uvjeta za ostvarivanje prava prekogranične zdravstvene skrbi s obzirom na cilj zaštite javnih financija, jer udio pacijenata koji su zahtijevali ovo pravo nije bio velik, te su usluge prekograničnog liječenja tražile ponajprije osobe koje imaju specifične bolesti za koje postoje specifični programi liječenja u inozemstvu. Stoga je Sud Europske unije posebno naglasio kako su tijela koja vode upravne postupke pri primjeni pravnih pravila Unije ograničena obvezom istoga postupanja, tj. obvezom postupanja po istim postupovnim pravilima sukladno kojima postupaju u istovrsnim upravnim stvarima u kojima se primjenjuje isključivo nacionalno pravo. Na taj se način isključuje eventualna diskriminacija onih osoba u čiju se korist primjenjuje mjera Europske unije u usporedbi s osobama u čiju se korist u istovrsnim stvarima provode domaće mjere.<sup>62</sup>

Ovakav način rasuđivanja Suda Europske unije posebno je značajan ne samo za Hrvatski sabor već i za ministarstva i druga državna tijela, baš kao i pravne osobe s javnim ovlastima koje donose akte općenormativne naravi i koji pri tomu moraju voditi računa da ne prekrše pravo Europske unije.

### ***3.2. Utjecaj prakse Suda Europske unije na popunjavanje pravnih praznina***

Presude Suda Europske unije nisu bitne samo u pitanjima koja se odnose na utvrđena zakonska rješenja, već su značajne i za popunjavanje pravnih praznina. U slučajevima reguliranja određenoga pravnog pitanja samo u jednom upravnom području, te ispuštanja regulacije sličnih u drugim područjima prava stvaraju se pravne praznine koje dovode do dvojbi o postupanju u tim slučajevima. Oni su posebno česti u upravnom pravu zbog njegove izuzetne širine. Pravnostvaralačka uloga Suda Europske unije posebno je važna u tim slučajevima.

Nedostatna pravna regulacija pojedinog pravnog pitanja u Hrvatskoj ogleda se, primjerice, u području odgovornosti za štetu koju su nezakonitim i nepravilnim

---

povrat troškova za nebolničku medicinsku skrb pruženu u inozemstvu, a koja je zahtijevala odobrenja koja se ishoduju u tri različita upravna postupka, prije negoli se stekne pravo na povrat sredstava. Razlog takve odluke Portugala ogledao se u strahu od mogućeg kolapsa socijalnog sustava do kojeg bi došlo zbog isplata velikoga broja naknada za zdravstvene usluge pružene u drugim državama članicama.

62 Ove obveze proizlaze iz načela lojalne suradnje. O ovome vidi Josipović, op. cit., str. 38.

radom nekoj osobi počinila javnopravna tijela. U hrvatskom pravnom sustavu to pitanje uređuje tek odredba članka 14. *Zakona o sustavu državne uprave*<sup>63</sup> koja propisuje kako štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.<sup>64</sup> Ovom odredbom u Hrvatskoj je utvrđena odgovornost za štetu koju nekoj osobi počine tijela u obavljanju poslova državne uprave, ali ne i u poduzimanju drugih radnji iz upravnog djelokruga. Drugim riječima, svakako valja naglasiti kako su izvan dosega te odredbe ostala ne samo tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave, već i pravne osobe s javnim ovlastima u svim povjerenim im poslovima. Iako se na odgovornost drugih državnih tijela odnose neki posebni zakoni, npr. *Zakon o sudovima* na odgovornost za štetu počinjenu nezakonitim radom sudova ili *Zakon o državnom odvjetništvu* koji uređuje ovo pitanje u svezi s nezakonitim radom državnog odvjetništva, izvan dosega ove odredbe ostaju brojna druga državna tijela, npr. Hrvatski sabor.<sup>65</sup>

Međutim, sudska praksa Suda Europske unije izravno je usmjerena na proširenje primjene odredbi o odgovornosti države za štetu i na ostale subjekte javne vlasti koji obavljaju upravne zadaće u državama, baš kao i na druga državna tijela koja nezakonitim i nepravilnim radom pojedincu mogu počiniti kakvu štetu. Javnopravna tijela u Hrvatskoj odgovaraju za štetu koja nastane njihovim nezakonitim i nepravilnim radom bez obzira radi li se o povredi nacionalnog pravnog pravila ili pravnog pravila utvrđenog pravom Unije. Ako je šteta nastala zbog nezakonitog ili nepravilnog rada javnopravnog tijela u slučaju koji ima isključivo domaća obilježja, odgovornost države utvrđuje se sukladno nacionalnom zakonodavstvu. Međutim, ako je šteta nastala zbog nepoštivanja obveza koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz prava Unije postupak utvrđivanja odgovornosti za štetu provodi se pred nacionalnim sudom primjenom pravnih pravila Unije. Drugim riječima, za pretpostavke, pravne učinke i uopće pravno uređenje takve odgovornosti prvenstveno je mjerodavno pravo Europske

63 *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11.

64 Nekim posebnim zakonima izričito je utvrđena odgovornost države za štetu koju počine neka posebna tijela koja se smatraju državnim, npr. policija. Vidi članak 115. stavak 1. *Zakona o policiji*, Narodne novine, br. 37/11. i 130/12.

65 Članak 105. stavak 1. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 28/13., utvrđuje kako Republika Hrvatska odgovara za štetu koju stranci u postupku nanese sudac svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u obnašanju sudačke dužnosti. Također, člankom 71i. *Zakona o državnom odvjetništvu*, Narodne novine, br. 76/09., 153/09., 116/10., 57/11., 130/11. i 72/13., utvrđeno je da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti kao članovi zajedničkog istražiteljskog tima nepravilnim ili nezakonitim radom nekoj osobi nanese državni odvjetnik i zamjenik državnog odvjetnika tijekom svojih operacija, dok je člankom 128. stavak 1. istoga *Zakona* utvrđeno kako Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti nanese državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika građaninu ili pravnoj osobi nepravilnim ili nezakonitim radom. O ovome više vidi u Bukovac Puvača, Maja, Žunić Kovačević, Nataša, Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32., br. 1., 2011., str. 281-282.

unije,<sup>66</sup> a nacionalno zakonodavstvo kojim je uređeno pitanje odgovornosti države za štetu primjenjuje se supsidijarno. No, pitanje koje ovdje i dalje ostaje riješeno na neujednačen način od države do države jest nezakonito i nepravilno postupanje kojih sve nacionalnih tijela javne vlasti povlači za sobom odgovornost države za štetu.

Krug obveznika naknade štete koju javnopravno tijelo počini nekom pojedincu Sud Europske unije utvrdio je vrlo široko. Iako je u odluci donesenoj u *Predmetu Hedley Lomas*<sup>67</sup> Sud Europske unije pošao od načela kako je država dužna naknaditi štetu koja je nastala zbog povrede prava Europske unije koje je počinilo neko tijelo državne uprave, ujedno je utvrdio da država članica materijalno treba odgovarati za svaku povredu prava Europske unije, neovisno o tome koje je tijelo javne vlasti počinilo takvu povredu.<sup>68</sup> Zbog toga, prema stajalištu Suda Europske unije država članica snosi odgovornost za štetu koju je svojim djelovanjem izazvalo bilo koje javnopravno tijelo u državi, neovisno o tome obavlja li ono zakonodavne, izvršne ili sudbene poslove. Na taj način Sud Europske unije nastojao je osigurati zaštitu fizičkih i pravnih osoba u svim slučajevima povrede prava Unije, bez obzira kako je u nacionalnom pravnom poretku neke države članice uređena podjela ovlasti među državnim tijelima.<sup>69</sup>

Odgovornost za štetu s tijela koja obavljaju izvršne poslove Sud Europske unije proširio je i na odgovornost teritorijalnih jedinaca iz političko-teritorijalne podjele države. U *Predmetu Konle/Austrija*<sup>70</sup> pred Sud se postavilo pitanje odgovara li država članica i za štetu koju su zbog povrede prava Europske unije počinila tijela jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave.<sup>71</sup> Sud Europske unije utvrdio je kako

66 O ovome vidi Josipović, op. cit., str. 77.

67 Case C-5/94, *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, 1996., European Court Reports I – 2553.

68 U *Predmetu Hedley Lomas* trgovačko društvo iz Ujedinjenoga Kraljevstva zatražilo je od nacionalnog Ministarstva poljoprivrede, ribolova i prehrane dozvolu za izvoz živih ovaca u Španjolsku. Ministarstvo je odbilo izdati dozvolu jer je od udruga za zaštitu životinja dobilo informacije da određene španjolske klaonice ne poštuju odredbe *Direktive br. 74/577 od 11. studenoga 1974. godine o čuvanju životinja prije klanja*, Council Directive 74/577/EEC of 18 November 1974 on stunning of animals before slaughter, Official Journal, L 316, 26.11.1974, p. 10–11. Stoga je trgovačko društvo podnijelo tužbu protiv Ministarstva tvrdeći da propust izdavanja izvozne dozvole predstavlja povredu odredbi *ugovora* kojima je propisana zabrana količinskih izvoznih ograničenja.

69 O ovome vidi Josipović, op. cit., str. 78-79. i 254. Ovo je stajalište Sud istaknuo i u *Predmetu Queen/Treasury*, Case C-392/93, *The Queen v H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, European Court Reports I – 1631., te u *Predmetu Traghetti/Italija*, Case C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA, in liquidation v Repubblica Italiana*, 2006., European Court Reports I – 5177.

70 Case C-302/97, *Klaus Konle v Republik Österreich*, 1999., European Court Reports I – 3099.

71 U ovome predmetu njemački državljanin želio je steći vlasništvo nad nekretninom u Tirolo gdje je u budućnosti namjeravao obavljati gospodarsku djelatnost. Međutim, regionalni propisi Tirola strance su u svezi sa stjecanjem vlasništva nad nekretninama stavljali u nepovoljniji položaj u odnosu na austrijske državljane. Tužitelj je više od četiri godine sudjelovao u različitim postupcima da bi konačno ishodio dozvolu za stjecanje nekretnine, no ujedno je pokrenuo postupak protiv Republike Austrije radi naknade pretrpljene štete zbog povrede slobode kretanja kapitala i slobode poslovnog nastana.

je država dužna osigurati provedbu naknade štete neovisno o tomu na kojoj razini vlasti je povreda počinjena. Drugim riječima, država članica se ne može osloboditi odgovornosti za naknadu štete jer je štetnu radnju počinilo tijelo jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave. Slijedom ovih odluka može se uočiti kako iz sudske prakse Suda Europske unije jasno proizlazi dužnost uspostave učinkovitog sustava naknade štete zbog povrede prava Europske unije bez obzira je li nacionalno zakonodavstvo propustilo regulirati ovo pitanje te bez obzira na to koje je tijelo javne vlasti prouzrokovalo štetu, baš kao i bez obzira na teritorijalnu razinu djelovanja takvoga tijela.

Upravo na ova pitanja trebaju obratiti pozornost hrvatska tijela i to ne samo ona koja obavljaju izvršne i sudske poslove u konkretnim slučajevima odlučivanja o odgovornosti za štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom kojega tijela javne vlasti, već i ona koja obavljaju zakonodavne poslove kada zakonskim putem odluče popuniti ovu pravnu prazninu.<sup>72</sup>

### ***3.3. Utjecaj prakse Suda Europske unije na tumačenje i primjenu pravnih pravila***

Stajališta Suda Europske unije značajno utječu i na provedbu prava, tj. tumačenje i primjenu pravnih normi prava Unije i domaćeg pravnoga sustava. Načela koja proizlaze iz odluka Suda Europske unije nerijetko imaju značajan učinak na rad samih javnopravnih tijela, koja moraju voditi računa o ujednačenoj primjeni pravnih pravila u Uniji. Iako bi jedinstvenoj primjeni prava u korist prvenstveno trebalo ići detaljno normiran institut, sama apstraktna priroda općih pravnih normi dovodi do dvojbi o shvaćanju njihova sadržaja i načinu primjene. Ovo posebno dolazi do izražaja u nekim postupovnim pitanjima upravnoga prava. Jedinstvenost upravne prakse između ostalog ostvaruje se upravnim odlukama donesenim u žalbenim postupcima te presudama donesenim u upravnome sporu. Stoga ujednačavanju shvaćanja i tumačenja pravnih pravila nerijetko u prilog ide upravo praksa Suda Europske unije.

Jedno od posebno važnih pitanja za vođenje upravnog postupka i odlučivanje u upravnim stvarima svakako je utvrđivanje materijalne istine i slobodna ocjena dokaza. Kako bi se donijelo zakonito rješenje u upravnom postupku potrebno je utvrditi pravo stanje stvari. Stoga je zadaća javnopravnoga tijela u upravnom postupku utvrditi sve pravnorelevantne činjenice i okolnosti. Službenik koji vodi upravni postupak ujedno je ovlašten slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka utvrditi koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane. Upravo ova temeljna pravila u vođenju upravnoga postupka u Hrvatskoj posebno su osnažena člancima 8. i 9. *Zakona o općem upravnom postupku* koji utvrđivanje materijalne istine te slobodnu ocjenu dokaza utvrđuju kao načela hrvatskoga upravno postupovnog prava. *Zakon o općem upravnom postupku* polazi od slobodne dokazne maksime prema kojoj

72 O ovome vidi Herdegen, op. cit., str. 156 – 157. Ako država članica ne izvršava obveze koje proizlaze iz prava Europske unije, ne samo da će povrijediti načelo lojalne suradnje, već će ujedno biti dužna i naknaditi štetu koja je nekom subjektu nastala kao posljedica takve povrede.

službena osoba prema slobodnom uvjerenju ocjenjuje koje će činjenice utvrditi kojim dokaznim sredstvom te hoće li ih uzeti kao dokazane ili ne.

Na utvrđivanju pravoga stanja stvari kao ključnoj pretpostavci donošenja zakonite odluke o pravu i obvezi neke osobe inzistira i Sud Europske unije.<sup>73</sup> Pitanje dostatne pravne osnove za utvrđivanje materijalne istine postavilo se i pred ovim Sudom, koji je trebao odgovoriti na pitanje je li službenik uistinu apsolutno slobodan ocijeniti činjenično stanje te se osloniti isključivo na vlastitu procjenu činjenica i okolnosti. U *Predmetu Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte*<sup>74</sup> Sud je potvrdio da službena osoba samostalno utvrđuje činjenice u postupku te na potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje primjenjuje materijalno pravo. No, također je naglasio kako u određenim upravnim područjima znanja ove osobe potrebna za rješavanje upravnog predmeta mogu ipak biti nedostatna u pogledu prosudbe činjenica. Drugim riječima, upravo pri utvrđivanju neke činjenice, čak i u području u kojem službenik svakodnevno vodi upravne postupke i donosi odluke može se ukazati potreba za posebnim stručnim ili specijalističkim znanjima.<sup>75</sup> U tim slučajevima službena osoba nije potpuno slobodna, već je obvezna zatražiti pomoć relevantnih stručnjaka kada je u pitanju procjena okolnosti koje su izrazito tehničke ili znanstvene naravi. Drugim riječima, u nekim je slučajevima službena osoba obvezna zatražiti vještačenje. Štoviše, zahtijevati takvo utvrđivanje činjenice od službene osobe može čak i stranka. Tijelo koje donosi odluku o upravnoj stvari koja se temelji na složenim tehničkim ocjenama mora imati slobodu procjene relevantnih okolnosti, ali ova je sloboda ograničena dužnošću zakonitog i pravilnog postupanja. Iz navedenog proizlazi kako se službena osoba ne smije ustručavati zatražiti nalaz i mišljenje vještaka pri ocjeni okolnosti koje su složene tehničke ili znanstvene naravi, jer upravo takvo mišljenje i nalaz doprinosi pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju iz kojega proizlazi točan logički zaključak. Razmatranje činjenice upravo od osobe s relevantnim znanjima i kompetencijama nužan je preduvjet utvrđivanja materijalne istine u upravnom postupku.

Iz ovoga primjera jasno je vidljivo koliko praksa Suda Europske unije utječe

73 U tom je smislu Sud Europske unije svojom praksom obvezao tijela koja vode upravne postupke da pažljivo i objektivno razmotre sve relevantne činjenice i pravna pitanja u postupku. Iznimno je bitno da stranka pritom ima stvarnu mogućnost očitovati se o svim činjeničnim i pravnim pitanjima te priliku iznijeti svoj stav o tomu kako bi upravna stvar trebala biti riješena. Također, odluka koju tijelo donosi mora biti detaljno obrazložena kako bi stranka znala temeljem kojeg propisa je riješena upravna stvar i mogla tražiti drugostupanjsku odnosno sudsku zaštitu svojih prava.

74 Case C-269/90, *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte*, 1991., European Court Reports I – 5469.

75 Tehnische Universität München uveo je iz Japana tri mikroskopa za znanstvena istraživanja. U carinskom postupku postavilo se pitanje proizvode li se u Europskoj uniji odgovarajući mikroskopi koji bi se mogli koristiti u iste svrhe kao i oni nabavljeni iz Japana, a koje je bilo od izravnog utjecaja na carinjenje istih. Sud Europske unije inzistirao je na utvrđivanju činjeničnog stanja na način da se konzultira nezavisna grupa stručnjaka, koja će raspolagati potrebnim tehničkim znanjima u specifičnim znanstvenim područjima za koje se vrše procjene, ne bi li tijelu koje vodi postupak mogla dati valjan nalaz i mišljenje na kojem će ono zasnovati zaključak o činjeničnom stanju.



na rad javnopravnih tijela pri rješavanju pojedinačnih upravnih predmeta, ujedno im ukazujući ispravan način tumačenja pojedinih postupovnih instituta. Stoga javnopravna tijela u svojem radu posebnu pozornost moraju obratiti na objavljenu sudsku praksu Suda Europske unije, kako svojim radom ne bi povrijedila koje pravilo prava Unije.

#### 4. ZAKLJUČAK

Pravo Europske unije snažno utječe implikacije na stvaranje i primjenu prava u državama članicama ove međunarodne integracije. Samo ujednačavanjem pravnih instituta u pojedinim pravnim područjima na jednak i pravičan način mogu se provesti ciljevi Europske unije utvrđeni *ugovorima* u svim njezinim državama članicama. Upravo radi provedbe zajedničkih ciljeva pravo Unije karakteriziraju stanovita obilježja kojima ona značajno utječe na pravne sustave država članica.

Najznačajniji pravni učinak prava unije na pravne sustave država članica ogleda se ponajprije u njegovoj nadređenosti pravima država članica. Drugim riječima, države članice moraju uskladiti nacionalna pravna rješenja s onima sadržanima u pravnom sustavu Europske unije. Štoviše, čak i ako nacionalni zakonodavac ne utvrdi neki institut na način propisan pravom Unije subjekti u toj državi mogu zatražiti izuzimanje od primjene pravne norme domaćega pravnoga sustava te postupanje izravno prema normi prava Unije. Nadalje, upravo kako bi se izbjeglo nejednako pravno normiranje u pojedinim državama članicama pojedina pravna pravila Europske unije imaju izravnu primjenu u pravnim sustavima država članica. To znači da nacionalna zakonodavna tijela nisu obvezna implementirati takve pravne norme u domaći pravni poredak, već one u ovim porecima važe od trenutka njihova stupanja na snagu u pravu Unije. Posebno snažan mehanizam kojim se osigurava trenutna primjena pravnog pravila Unije u pravnim odnosima koji nastaju u državi članici svakako je izravni učinak nekih pravnih pravila Europske unije. Ovakvim učinkom osigurava se zasnivanje odgovarajućih pravnih odnosa i ostvarivanje prava određenih pojedinaca u svim državama članicama, samim stupanjem na snagu pravne norme prava Unije. Ova se načela jednako primjenjuju u svim pravnim granama, pa tako i u upravnom pravu.

Upravno pravo države članice svojom širinom i brojnim pravnim područjima koje regulira izloženo je brojnim i različitim utjecajima prava Europske unije. U nedostatku pravnih propisa primarnog i sekundarnoga prava Unije, od posebne važnosti na nacionalna upravna prava svakako su presude Suda Europske unije, koji donoseći odluke o prethodnim pitanjima, ali i rješavajući konkretne upravne sporove, ukazuje na pravilnu primjenu propisa Europskog prava, posebno u slučajevima pravnih praznina ili njihovoga neujednačenoga tumačenja. Stoga presude Suda Europske unije čine važan izvor prava ove integracije. Valja ukazati kako stajališta Suda izrečena u obrazloženjima ovih presuda obvezuju ne samo tijela koja obavljaju upravne i druge izvršne poslove te u konkretnim situacijama primjenjuju pravne norme europskog prava ili domaćeg prava koje je pod utjecajem prava Unije, već obvezuje i tijela koja obavljaju zakonodavne poslove i koja moraju voditi računa da pri normiranju nekoga instituta u nacionalnom pravnom sustavu ne odstupe od pravilne primjene prava Europske unije.

## Summary

### **THE INFLUENCE OF THE EC CASE LAW ON THE CROATIAN ADMINISTRATIVE LAW**

The aim of this paper is to elaborate the influence of European Union law on the Croatian administrative law. General influence of European Union law on national legal system is analysed in the first part of the paper. Therefore, authors analyse the supremacy of European Union law which is considered to be the main condition for its unique application. The principle of direct effect and the principle of direct applicability of European Union law in the field of administrative law are also analysed. Authors pay special attention on general principles defined by the European Union and their influence on the Croatian administrative law. For that purpose authors analyse the role of the Court of the European Union in the activity of formulating legal rules. Furthermore, the paper contains the overview of the manner in which standpoints of the Court of the European Union affect the Croatian legislation as well as their usefulness in the area of gap filling. Authors also analyse the importance of the case law in the area of interpretation and application of the national legal rules. Finally, authors conclude in which manner case law of European Union Court affects public authority activities when those bodies in administrative adjudication apply national and European administrative law.

**Key words:** *The Court of the European Union, general principles of law, proportionality, equality, liability for damages, administrative law, Croatia*

## Zusammenfassung

### **EINFLUSS DER RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFS DER EUROPÄISCHEN UNION AUF DAS KROATISCHE VERWALTUNGSRECHT**

Das Ziel dieser Arbeit ist es, festzustellen, auf welche Art und Weise die Rechtsregeln der Europäischen Union das kroatische Verwaltungsrechtssystem beeinflussen. Zuerst zieht man allgemeine Fragen des Einflusses des EU-Rechtes auf das nationale Rechtssystem eines Mitgliedsstaates in Betracht. Die übergeordnete Position des EU-Rechtes gegenüber dem nationalen Rechtssystem als Voraussetzung für die Durchsetzung von einheitlichen Rechtszielen und Werten in der Union wird analysiert. Ebenfalls werden auch die unmittelbare Rechtswirkung und die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechtes im Rechtssystem des Mitgliedstaates analysiert,

was insbesondere im Bereich des Verwaltungsrechtes zum Ausdruck kommt. Besonderen Wert legt man auf die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union festgesetzten allgemeinen Rechtsgrundsätze und deren Einfluss auf das verwaltungsrechtliche System der Republik Kroatien. Deshalb zieht man die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union als Gestalters von Rechtsregeln, welche aus der Rechtsprechung hervorgehen, in Betracht. Es wird die Übersicht gegeben, wie die Stellungnahmen des Gerichtshofs der Europäischen Union, welche in seinen Entscheidungen zum Ausdruck kommen, die allgemeine Normierung in Mitgliedsstaaten beeinflussen und wie sie zur Ergänzung von Rechtslücken in der nationalen Gesetzgebung beitragen können. Letztendlich wird darauf hingewiesen, wie die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union auf die Auslegung und Anwendung von Rechtsregeln des heimischen Rechtssystems Einfluss übt. Demzufolge wird die Schlussfolgerung darüber gezogen, wie die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union auf die öffentlich-rechtliche Körperschaften, welche in ihrem Arbeit neben den materiellen und prozessualen Regeln des kroatischen Rechtssystems auch die Regeln der Europäischen Union in Betracht ziehen müssen, aber auch auf die Körperschaften mit gesetzgebenden Befugnissen, welche diese Regeln bei der allgemeinen Normierung von Rechtsinstituten des Verwaltungsrechtes in Betracht ziehen müssen.

**Schlüsselwörter:** *der Gerichtshof der Europäischen Union, allgemeine Rechtsgrundsätze, Verhältnismäßigkeit, Gleichheit, Schadenshaftung, Verwaltungsrecht, Kroatien.*

### Riassunto

## **L'INFLUENZA DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA SUL DIRITTO AMMINISTRATIVO CROATO**

Lo scopo del presente lavoro è di accertare in che modo le regole giuridiche dell'Unione europea influiscano sul sistema croato del diritto amministrativo. Nel lavoro in primo luogo si prendono in esame le questioni di carattere generale relative all'influenza del diritto dell'Unione sui singoli sistemi giuridici degli Stati membri. Si analizza la posizione sovraordinata del diritto dell'Unione rispetto al sistema giuridico nazionale, quale preconditione per l'applicazione uniforme di traguardi giuridici comuni e dei valori dell'Unione. Al contempo si esaminano gli effetti giuridici diretti derivanti dall'applicazione delle regole dell'Unione nel sistema giuridico di un singolo stato membro; in specie con riferimento all'ambito del diritto amministrativo. Particolare attenzione viene dedicata ai principi generali di diritto suggellati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ed

all'influenza di essi sul sistema giusamministrativistico della Repubblica di Croazia. A tale fine si prende in esame il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, quale creatore di regole giuridiche che derivano dalla giurisprudenza. Nel contributo si evidenzia come gli orientamenti della Corte, espressi nelle varie decisioni, influiscano sull'attività normativa degli Stati membri, sia come gli stessi possono servire ad integrare le lacune di diritto nella legislazione nazionale. Infine, si osserva altresì come la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea influisce sull'interpretazione e sull'applicazione delle regole giuridiche del sistema giuridico interno. Di conseguenza, si perviene alle dovute conclusioni circa le modalità con cui la giurisprudenza europea influisca sugli enti pubblici, i quali, oltre alle regole materiali e processuali del sistema giuridico croato, devono prendere in considerazione anche le regole dell'Unione europea, come anche sugli organi con poteri legislativi, i quali ultimi debbono altresì considerare dette regole nell'espletamento dell'attività normativa degli istituti generali del diritto amministrativo.

**Parole chiave:** *Corte di giustizia dell'Unione europea, principi generale di diritto, proporzionalità, uguaglianza, responsabilità per danni, diritto amministrativo, Croazia.*