

# *Dario Đerđa: Osnove upravnog prava Europske unije*

*Ana Đanić\**

Prikaz knjige  
UDK 342.97(4)EU(048.1)

Pravo Europske unije razvilo se u impresivan pravni sustav koji sadržava tisuće pravnih pravila u mnogobrojnim izvorima prava Europske unije. Ono je dojmljivo ne samo zbog svoje potpunosti već i zbog specifičnog karaktera te razvojne moći. Utjecaj i poznavanje europskog prava od presudnog je značenja za građane, poduzetnike, pravne osobe, praktičare i znanstvenike, jer će se u izravnoj ili neizravnoj primjeni odnositi na sve njih. Potrebno je naglasiti i njegovu neizostavnu interakciju s domaćim pravnim sustavom, a to upućuje na potrebu njegova dobrog poznavanja. Upravno pravo čini najopsežniji dio pravnog sustava svake suverene države. Prožima najrazličitija područja društvenog života te uređuje funkcioniranje javnoga sektora, kao i odnose javne zajednice i pojedinaca. U središtu toga prava naglasak se stavlja na dva cilja: s jedne strane omogućiti ostvarivanje i zaštitu prava te pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba, a s druge zaštititi javni interes i pravnu sigurnost. Značajni su i mehanizmi pravne zaštite građana, ali i odgovornost same uprave, osobito u slučajevima provođenja upravnih postupaka kada javnopravna tijela odlučuju o pravima i obvezama stranaka. Stoga upravno pravo zauzima vrlo značajno mjesto u izučavanju prava i javne uprave.

---

\* Ana Đanić, asistentica na Katedri upravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (assistant at the Chair of Administrative Sciences, Faculty of Law, J. J. Strossmayer University in Osijek, e-mail: adjanic@pravos.hr)

Knjiga *Osnove upravnog prava Europske unije* znanstveno je djelo Daria Derđe, izvanrednog profesora upravnog prava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, koja je 2012. izašla u izdanju Biblioteke Pravnog fakulteta u Rijeci. Knjiga je rezultat višegodišnjeg autorova istraživanja u području upravnog prava Europske unije (EU) te su pri njezinu pisanju korišteni i neki od njegovih objavljenih radova.

Ova knjiga podijeljena je u osam dijelova u kojima je izložen kratak osvrt na nastanak i razvoj europskih zajednica i EU, određuje se pojam upravnog prava Europske unije te njezini izvori, ustroj izvršnih i upravnih tijela Unije, nadležnosti EU, obavljanje upravnih poslova, posebno se prikazuju upravni postupci u pravu EU, a u osmom dijelu obrađuje se nadzor zakonitosti rada nad tijelima koja obavljaju upravne poslove u ovoj europskoj intergraciji. Na samom kraju navedenog djela sistematizirani je popis pravnih izvora upotrijebljenih prilikom stvaranja ove knjige i popis korištene literature.

Predmet knjige usmjeren je na temeljna pitanja ustroja i djelovanja institucija, tijela, ureda i agencija Unije, dok se specifična pitanja koja se odnose na pojedina upravna područja detaljnije ne razmatraju. Djelo je opsega 235 stranica, sadržaja strukturiranog u osam logički povezanih poglavlja, koja se sastoje od nekoliko potpoglavlja. Broj stranica po poglavlju nije ujednačen.

U prvom dijelu knjige, pod nazivom *Osvrt na nastanak i razvoj europskih zajednica i Europske unije*, autor se osvrće na povijesne činjenice vezane za nastanak i razvoj EU jer smatra da one mogu pripomoći boljem razumijevanju upravnog prava, ali i pravilnom tumačenju europskog prava uopće. Širenje nadležnosti EU važan je temelj stvaranja velikog broja pravnih propisa upravne naravi. Osnivanje europskih zajednica i Europske unije izravno se oslanja na plan koji je francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman, inspiriran zamislama Jeana Monneta, predstavio 9. svibnja 1950. Autor navodi da je proces intergiriranja Europe bio postupan i progresivan, od gospodarskog prema političkom, razvijajući se u Uniju sa sve više država članica ujedinjenih zajedničkim interesima, ali i sve većim značenjem te nadnacionalne organizacije u cijelom svijetu.

U drugom dijelu, *Pojam upravnog prava Europske unije*, određuje se definicija samog pojma upravnog prava EU koja glasi: »Upravno pravo Europske unije je dio (grana) cjelovitog pravnog sustava Europske unije, usustavljeni skup pravnih pravila i općih načela kojima se uređuje ustrojstvo, funkcioniranje, odgovornost i nadzor uprave Europske unije.« Time upravno pravo EU čini sustav pravnih pravila koja se odnose na primjenu

prava Unije u upravnim stvarima. Ono predstavlja poseban sustav struktura i postupaka nacionalnih pravnih sustava i obilježja posebnog nadnacionalnog pravnog sustava. Od drugih pravnih grana razlikuje se prema predmetu koji uređuje i metodama kojima se služi u reguliranju. Navodi se i da upravno pravo ima dva bitna obilježja, jedno od njih je izravan učinak prava EU, a drugo se odnosi na nadređenost europskog prava nacionalnom pravu država članica. Unatoč razvijenom opsežnom sustavu pravnih pravila upravnog prava, ali i njegovu sve većem značenju, autor smatra da je ono i dalje u postupku razvoja i utvrđivanja vlastitog identiteta. Upravno pravo EU smatra se novim i dobrim dijelom nedefiniranim upravnim sustavom čija sistematizacija i sadržajno oblikovanje još uvijek traju. To se osobito odnosi na činjenicu da postoje značajne tradicionalne razlike u upravnim sustavima i koncepcijama upravnog prava pojedinih država članica koje u određenoj mjeri otežavaju harmonizaciju s pravnim sustavom EU.

Treći dio odnosi se na *Izvore upravnog prava Europske unije*, u kojem se navode ugovori kojima je EU osnovana, drugi ugovori koji su između sebe sklopile države članice, akti institucija EU koji se donose na temelju takvih ugovora, međunarodni ugovori koje Unija sklapa te opća načela prava Unije. Svi navedeni izvori najčešće se u pravnoj literaturi sistematiziraju u četiri kategorije propisa: primarno pravo, sekundarno pravo, opća načela prava Unije te međunarodni ugovori s državama nečlanicama. *Primarnim pravom* smatraju se akti država članica koji predstavljaju temelj za donošenje sekundarnog prava Unije i njegovu provedbu. *Sekundarno pravo* čine akti koje EU donosi putem svojih vlastitih institucija, a ujedno su i najopsežniji izvor prava Unije, pa tako i njezina upravno pravo. Treći izvor prava, tj. *opća načela prava EU*, prema autoru, vrlo su bitan izvor prava ove integracije i ona stvaraju okvir unutar kojega se pravni sustav nadopunjuje. Njihova važnost osobito se ističe u slučajevima nedostataka pravnih pravila, nejasnoće ili suprotnosti s drugim pravilima. Razvijala su se postupno, njihov broj nije određen niti su taksativno propisana. Neka od načela propisana su ugovorima, neka posredno proizlaze iz različitih odredbi ugovora, no najveći broj definirao je Sud Europske unije svojom praksom. Važnost ovoga izvora prava ogleda se u njegovoj posebnosti za rad upravnih i izvršnih tijela u EU zato što se bitni europski upravni standardi temelje na nekoliko važnih načela (načelo vladavine prava, načelo otvorenosti i transparentnosti, načelo odgovornosti, načelo učinkovitosti i djelotvornosti). Za upravno pravo EU posebno su relevantna načela koja se primjenjuju na materijalna pitanja kao i ona koja se odnose na pravila vođenja upravnog postupka te druga postupanja tijela Unije, ali i tijela

država članica. Opća načela mogu se svrstati u četiri kategorije, no svoju primjenu nalaze u tri glavna područja. *Međunarodni ugovori* ostvaruju se u relativno ograničenim okvirima EU u kojima ona sklapa takve ugovore. Obvezujući su za institucije, tijela, urede i agencije Unije kao i za upravna tijela država članica. Dio su pravnog poretka Unije te se tumače i provode u skladu s načelima toga pravnog poretka, a za njihovo tumačenje nadležan je Sud Europske unije.

*Ustroju izvršnih i upravnih tijela u Europskoj uniji* autor pridaje veliku pozornost u četvrtom dijelu knjige. Osnova toga proizlazi iz zahtjeva za kvalitetnom primjenom prava, koja ovisi o postojanju odgovarajućeg sustava tijela koja vode brigu o zakonitom i pravilnom provođenju pravnih pravila. Izvršna i upravna tijela koja imaju javne ovlati u tome »igraju« bitnu ulogu. Autor navodi da se zbog složenosti i nejasnih odnosa između tijela ove nadnacionalne organizacije teško određuje koja od njih obavljaju izvršne poslove u EU (jer te poslove obavljaju i same države članice putem svojih nacionalnih upravnih tijela, ali i sama nadnacionalna tijela). Sedam tijela smatra se institucijama Unije koja su osnovana ugovorima ili u skladu s njima, a bave se važnim političkim, financijskim i nadzornim poslovima. Autor ih nabroja, a to su Europski parlament, Europsko vijeće, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka te Revizijski sud. Institucije su odraz dvojne prirode Unije i služe ujednačavanju nerijetko sukobljenih interesa, pa je ustrojstvo teško promatrati s aspekta tradicionalne podjele funkcija. Stoga su, umjesto klasične trodibe, funkcije pojedinih institucija prilagođene posebnim ciljevima integracije i ograničenim ovlastima EU. Važno je da institucije djeluju isključivo u granicama danih im ovlasti i djelokruga, poštujući načelo institucionalne ravnoteže, što se ponajprije odnosi na političke institucije, a istodobno ta su tijela dužna međusobno surađivati. Valja napomenuti da su Lisabonskim ugovorom uvedene bitne promjene u institucionalnu strukturu Unije kakva je danas. Autor opsežno objašnjava upravu Europske unije. Smatra da ugovorima nije dana važnost upravnoj strukturi. Razlozi za to su dvojaki: u izvornoj strukturi Unije koja je naslijedila europske zajednice kao međunarodne organizacije, koje u pravilu nemaju razvijen sustav vlastitih upravnih tijela, već samo manji broj službenika koji se brinu za obavljanje njihovih zadaća, te u vrlo detaljno reguliranim političkim i normativnim aktivnostima Unije s ciljem razvoja politika kao temeljne svrhe političke integracije. Javne ovlasti ne obavljaju se putem neposredne uprave, već se primarno koriste upravna tijela država članica. Zbog širenja nadležnosti Unije kao i progresivnih integracijskih procesa, neposredne radnje tijela Unije sve više dobivaju na značenju. Osobito se izlaže upravna struktura pojedinih

institucija: prvo političkih, potom Europske komisije, Vijeća te Europskog parlamenta. Što se tiče agencija, autor smatra da njihova uloga i položaj dobivaju sve veće značenje. Agencijama se smatraju specijalizirana tijela Unije kojima je zakonodavnim i nezakonodavnim aktima povjereno obavljanje određenih upravnih ili tehničkih poslova značajnih za EU, čime pomažu središnjim tijelima. U EU danas postoji više od 35 neovisnih i izvršnih agencija te drugih decentraliziranih tijela koja djeluju kao agencije EU. Odbori u sastavu komitologije, koji povezuju upravne strukture država članica i Europsku komisiju, imaju veliku važnost u donošenju općih i pojedinačnih akata. Može se zaključiti da su ti odbori, unatoč svojoj izvornoj nadzornoj ulozi nad Komisijom, postali posebno korisnim sredstvom »uzajedničenja nacionalnih uprava država članica u Uniji«.

U petom dijelu, *Nadležnosti Europske unije*, autor objašnjava pojmove odnosa nadležnosti Unije i nadležnosti država članica, isključivu i podijeljenu nadležnost te opseg nadležnosti. Time je naglasio važnost ovog instituta kao jedne od temeljnih pretpostavki zakonitosti rada svakog upravnog tijela, pa tako i institucija EU. Pitanje nadležnosti osjetljivo je pravno pitanje s obzirom na načelo dodijeljenih, tj. ograničenih ovlasti te podjelu nadležnosti između EU i država članica. Djelatnosti tijela vrlo su široke, ona raspolažu opsežnim općenormativnim ovlastima, stoga je bitno da tijela koja obavljaju upravne i izvršne poslove u Uniji koordiniraju odnose između različitih institucija. Upravo zbog toga, određivanje nadležnosti posebno složenim čine i dva čimbenika, a to su s jedne strane tzv. »nepisane« ili »posredne« nadležnosti, a s druge »otvorena« ili »opća« ovlast Unije. Riječ je o situacijama kada tijela Unije nisu izričito ovlaštena, ali imaju pravo postupati ako se pokaže potreba koja logično proizlazi iz izričito prenesenih ovlasti. Ističe se da je takvo širenje nadležnosti predmet značajnijeg osporavanja u pravnoj literaturi. Područja primjene i mehanizmi ostvarivanja nadležnosti Unije utvrđuju se odredbama ugovora uz ograničenja primjenom načela razmjernosti i suspidijarnosti. Koliko je pitanje nadležnosti u EU važno, dobro se vidi u obvezi Suda EU da akt neke institucije koja djeluje bez pravne osnove stavi izvan snage zbog nadležnosti institucije.

Šesti dio knjige, pod naslovom *Obavljanje upravnih poslova u Europskoj uniji*, bavi se jednim od najvažnijih pitanja upravnog prava općenito. Reguliranje i pravilna primjena pravnih pravila kojima se uređuje postupanje tijela važan su jamac zakonitosti rada uprave, ali i zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca. Način obavljanja upravnih poslova vrlo je specifičan. EU se danas sve više oslanja na vlastitu upravnu strukturu, ali i sustavnu suradnju s tijelima država članica. Stoga možemo razlikovati

izravno i podijeljeno obavljanje upravnih poslova, dok je podredno obavljanje stavljeno u drugi plan. Autor smatra da se podijeljenom obavljanju upravnih poslova pridaje veća pozornost. Naglo širenje nadležnosti EU i njezine upravne djelatnosti, vezivanje za provedbu mnogih programa te posebno širenje odgovornosti Europske komisije razlog su sve učestalije izravne provedbe prava Unije. No, u financijskom pogledu, smatra autor, zanimljivo je istaknuti da upravo taj vid upravnih poslova obuhvaća 6% ukupnih proračunskih sredstava. Problemi tog vida obavljanja poslova ogledaju se u nedostatno popraćenom rastu upravne strukture same Unije s obzirom na opseg ovlasti povjeren ugovorima. Kadrovski deficit dovodi do ugovornog povjeravanja poslova u mnogobrojnim sektorima. Ono je podložno mnogim ograničenjima. Koje se djelatnosti i kojim subjektima mogu povjeriti, ponekad nije taksativno propisano, pa se odgovor traži u upravnoj praksi. Tu je vrlo važno pitanje hijerarhijskog nadzora zakonitosti i pravilnosti postupanja, odgovarajući oblik financijskog i vanjskog nadzora, ali i vrednovanje provođenja povjerenih ovlasti, kao i obveza Unije da osigura mjere za sprečavanje nepravilnosti i zlouporabe dodijeljenih ovlasti. S druge strane, podijeljeno obavljanje poslova između tijela Unije i tijela država članica zahtijeva njihovu međusobnu suradnju. Takav sustav uređen je sektorski te mu je teško utvrditi zajednička pravila postupanja, no upravo zato ono omogućuje progresivan razvoj Unije. Takvo obavljanje upravnih poslova odraz je kolektivne prirode EU, a ujedno pomaže u izgradnji složenih, ali i međusobno povezanih interesa.

Sedmi dio, *Upravni postupci u pravu Europske unije*, tiče se vrlo važnog instituta upravnog postupnog prava. Određuje se definicija upravnog postupka, tri faze u vođenju upravnih postupaka, ali autor posebno naglašava važnost pitanja prvostupanjskog upravnog postupka. Navode se pravila općeg upravnog postupka u europskom pravu te nužni zahtjevi za vođenje upravnih postupka, a na kraju ovog dijela daje se podjela upravnih postupaka u tri skupine. Cjelovito objedinjavanje sustava pravnih propisa kojima se uređuje upravno postupanje nije ostvareno u pravnom sustavu EU. Normiranje upravnih postupaka nije se smatralo nužnim, jer se pozornost pridavala pojedinačnoj odluci. S vremenom je na to pitanje utjecala i potreba podijeljenog obavljanja upravnih poslova te se javlja trend jačanja postupovnih prava.

Posebno značenje dobivaju načelo dobre uprave i načelo lojalne suradnje. Autor ističe da upravni postupci zauzimaju sve važnije mjesto, pa se nužno uvjetuje precizno postavljanje odnosa između tijela u postupku. Problemi nastaju oko postupaka kada ne postoji detaljna regulacija. Može se zaključiti da, unatoč mnogim propisima upravnog prava, detaljnih postupovnih

odredbi kojim bi bio ureden cijeli upravni postupak ipak nema. Autorovo je stajalište da je takvo normiranje nužno. Pravna pravila nisu kodificirana u jednome aktu, već se nalaze u brojnim pravnim izvorima različitog oblika i hijerarhijskog položaja. Pravila općeg upravnog postupka sadržana su u primarnom i sekundarnom pravu EU, u načelima utvrđenim u praksi Suda EU kao i ona razvijena u upravnoj praksi. Pravno uređenje upravnih postupaka daleko je od zadovoljavajućega. Razlog je tome što je iznimno teško koordinirati velik broj različitih izvora prava jedne s drugima, ali i pravne praznine.

Možemo uočiti nekoliko temeljnih načela/zahtjeva kojih se tijela trebaju pridržavati, a to su: zakonitost, jednakost u postupanju, nepristranost i pravičnost, pravo uvida u spis, pravo na izjašnjavanje stranke, obrazloženost odluke, razmjernost pri donošenju odluke te rješavanje upravne stvari u razumnome roku.

Autor navodi podjelu upravnih postupaka u tri skupine, pa tako razlikuje upravne postupke na razini EU, mješovite upravne postupke i one na razini država članica. Ističe da je najjasniju klasifikaciju upravnih postupaka dao Cananea della Cassese.

Zadnji, osmi dio ove knjige, ima naslov *Nadzor zakonitosti rada izvršnih i upravnih tijela u Europskoj uniji*. Široke ovlasti dane tijelima zahtijevaju uspostavu višestrukog sustava nadzora radi brige o zakonitosti i svrhovitosti njihova rada. Pravo na djelotvornu pravnu zaštitu jedno je od temeljnih zahtjeva svakog modernog pravnoga sustava.

Pored žalbe i prigovora kao pravnih mehanizama u upravnom postupku, postoje tri oblika nadzora: a) putem Suda EU, b) putem pučkog pravobranitelja i c) putem nadzornika za zaštitu podataka EU. U okviru prvog oblika nadzora autor se bavi pitanjima predmeta sudskog nadzora, razlozima za vođenje upravnog spora, nadležnosti, određivanjem stranaka u sporu te pravilima koja su bitna za vođenje upravnog spora. Sudski nadzor zakonitosti rada i akata upravnih tijela jedno je od ljudskih prava zajamčeno i na globalnoj razini. Uloga sudskog nadzora izražava se u njegovoj represivnoj, ali i naglašenoj preventivnoj funkciji, jer se smatra najsavršenijim oblikom nadzora. Autor smatra da je to najznačajniji oblik sudskog nadzora zakonitosti nad radom upravnih tijela. Za ostala dva oblika nadzora, treba istaknuti da je pučki pravobranitelj iznimno važna osoba u obavljanju nadzora koja pridonosi zaštiti ljudskih prava i jedinstveni je mehanizam demokratskoga nadzora nad radom javne uprave. Njegova posebna važnost ističe se u njegovim nastojanjima promicanja bolje, učinkovite i prema građanima usmjerene uprave Unije te definiranju upravnih

standarda, čime znatno unapređuje rad javne uprave općenito. U njegovim izvješćima iznose se mjere koje je poduzimao i rezultati koji su postignuti. Nadzornik za zaštitu podataka poseban je specijalizirani pučki pravobranitelj koji nadzire poštovanje prava na privatnost, kao jedno od temeljnih prava zajamčenih ugovorima i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. Njegova važnost očituje se u ovlasti sudjelovanja i donošenja propisa koji utječu ili bi mogli utjecati na zaštitu podataka. Daje mišljenje Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj komisiji o prijedlogu propisa i provedbenih mjera.

Smatramo da je knjiga, što se tiče sistematizacije sadržaja, dobar temelj za stjecanje osnovnih znanja u području koje raščlanjuje. Ponajprije je namijenjena studentima specijalističkog studija javne uprave, ali i ostalima zainteresiranima za izučavanje specifičnosti funkcioniranja ovog neizmjerljivo važnog pravnog sustava. Osim pravnih praktičara, znanstvenika, stručnjaka i studenata prava, knjiga može pomoći i svakom građaninu te dati osnovni i kratki uvid u primjenu europskog prava u odlučivanju o upravnim stvarima. Knjiga je utoliko značajna što se temelji na autorovu dugogodišnjem istraživanju i predmetu njegova zanimanja. Njome se dodatno naglašava relevantnost poznavanja nacionalnog, no sve više i nadnacionalnog prava, ali i svijest o njegovu utjecaju na naše pravo. Treba naglasiti i da je ova knjiga objavljena u dobrom trenutku te valja očekivati da će postati nezaobilazna literatura osobama koje se bave pitanjima uprave i upravnog prava.