

51323 / II

UDRUŽENJE ZA PRAVO EVROPSKE UNIJE  
CENTAR ZA MEĐUNARODNE STUDIJE

# PRAVO EVROPSKE UNIJE

• Fizička i pravna lica •

ZBORNİK RADŌVA



PRIPREMA I REDAKCIJA  
Dobrosav M. Mitrović

BEOGRAD, 1998.

Usp 364 / 88

Prof. dr Stevan LILIĆ  
Pravni fakultet u Beogradu

## STATUS LICA I ADMINISTRATIVNE PROCEDURE U PRAVU EVROPSKE UNIJE

### I Pravo Evropske unije

Po svom karakteru, pravo Evropske unije (tzv. evropsko pravo)<sup>1</sup> **nije konvencionalno međunarodno pravo** koje ugovorima uspostavlja pravila na kojima počivaju odnosi među suverenim državama.<sup>2</sup> Pravo Evropske unije čini poseban sistem "struktura i procedura" koji ima kako obeležja nacionalnih pravnih sistema,<sup>3</sup> tako i obeležja posebnog nad-nacionalnog (*supra-national*) pravnog sistema: u praksi to izgleda tako, što se svaki pravni subjekt jedne zemlje članice može pozvati na norme "**evropskog komunitarnog prava**", kao što se može pozvati i na norme domaćeg prava.<sup>4</sup> Međutim, ima shvatanja da pravo Evropske

---

1 Uporedi: Dobrosav Mitrović, Obrad Račić (redaktori), *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996; Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske Unije*, Beograd, 1995; Zdravko Grebo, *Elementi Evropskog prava*, Sarajvo, 1994. i dr.

2 Uporedi: Michael Schweitzer, Waldemar Hummer, *Europarecht*, Berlin, 1993; K.D. Borchardt, *The ABC of Community Law*, Luxembourg, 1994 (na francuskom), 1986 (na engleskom); Michael Schweitzer, Waldemar Hummer, *Europarecht*, Berlin, 1993; Lasok, Bridge, *Introduction to The Law and Institutions of The European Communities*, 1987; N. Foster, *EEC Legislation*, London, 1990; P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren, *Introduction to the Law of The European Communities*, Deventer, 1990; P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Community Law*, London, 1990. i dr.

3 Uporedi: P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Community Law*, London, 1990.

4 Uporedi: P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren, *Introduction to the Law of The European Communities*, Deventer, 1990.



unije zapravo kao takvo ne postoji, već da se samo može govoriti o pravu Evropske Zajednice ili o tzv. "komunitarnom pravu."<sup>5</sup>

Postoji više izvora prava<sup>6</sup> Evropske unije (pa prema tome i upravnog prava Evropske unije) od kojih su **ugovori** (posebno Rimski) najznačajniji: "...ugovori kojima se ustanovljava Zajednica su obavezni za države članice i institucije Zajednice" (vidi, npr. odluku Suda pravde u slučaju *Van gend en Loos v. Nederlandse Tariefscommissie*, 1963).<sup>7</sup> Na osnovu ugovora mogu se doneti i opšti akti obavezne pravne snage (regulative i direktive). **Odluke** (npr. Komisije, Saveta ministara) su pojedinačni akti kojima se određeno fizičko ili pravno lice obavezuje na odgovarajuće postupanje. Odluke može doneti i Sud pravde. U načelu, odluke imaju i karakter precedenta, što znači da i one predstavljaju izvor prava Evropske unije. Kako se ističe, "...postoji pet načina na koji institucije Zajednice mogu da utiču na pravo država članica. Savet ministara, odnosno Komisija može izdati: **regulative** (*regulations*)<sup>8</sup>; **direktive** (*directives*); **odluke** (*decisions*); **preporuke** (*recommendations*) i **mišljenja** (*opinions*)."<sup>9</sup> U uobičajenom smislu reči, zakonodavna aktivnost se ostvaruje donošenjem regulativa i direktiva. Za njihovo donošenje inicijativu daje Komisija, a usvaja ih Savet ministara, najčešće nakon dobijenog mišljenja od strane Evropskog parlamenta, i ukoliko je prema okolnostima potrebno, i od strane Ekonomskog i društvenog saveta. Regulative su opšteobavezne, one u celosti obavezuju i neposredno se primenjuju u državama članicama. Direktive su, u smislu rezultata, obavezne za države članice na koje se odnose, ali domaćim vlastima ostavljaju slobodu u odnosu na formu i metod njihove primene (najčešće se to ostvaruje donošenjem odgovarajućih domaćih zakona, zasnovanih na direktivi). Odluke Saveta ministara ili Komisije koje su donete na osnovu ovlašćenja koja proističu iz Rimskog ugovora, odnosno ovlašćenja koja proističu iz punovažnih regulativa ili direktiva, mogu se odnositi na državu, preduzeće ili pojedinca. One su u celosti obavezne za one na koje se

5 Tako, "...pravo koje se stvara u okvirima triju zajednica (...) uobičajeno se naziva pravo evropskih zajednica ili komunitarno pravo (*Community law, the Law of the EEC, Gemeinschaftsrecht, Kommunitarrecht, Europarecht, Droit communautaire, Droit européen*), ali i kao komunitarni pravni sistem ili pravni poredak (*community legal order, community legal system*). Nakon stupanja na snagu Ugovora o Evropskoj Uniji, ovo pravo naziva se i pravo Evropske Unije, ali se u tom slučaju mora imati u vidu da komunitarno pravo stvaraju organi evropskih zajednica i da se s obzirom na nedefinisani položaj Unije i nepostojanje sopstvenih legislativnih ovlašćenja taj naziv može koristiti samo u uslovom smislu kao zbimni pojam." (Uporedi: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske Unije*, Beograd, 1995, str. 32).

6 Uporedi: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske Unije*, Beograd, 1995, str. 36-42.

7 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, str. 128.

8 Prema odluci Suda pravde u slučaju *Leonesio v. Italian Ministry of Agriculture*, 1973): "regulacije se neposredno primenjuju, i kao takve mogu ustanovljavati prava pojedincima koja domaći sudovi moraju poštovati".

9 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, str. 36-38.



odnose. Preporuke i mišljenja, međutim, nemaju obaveznu snagu. Na nacionalne zakone može se uticati i putem **odluka Suda pravde** (*case law*) koje nastaju **tumačenjem** (*interpretation*) odredbi Rimskih ugovora, kao i **rešavanjem sporova** (*adjudication*) između institucija Zajednice, ili između institucije Zajednice i jedne ili više država članica.<sup>10</sup>

Opšti pravni akti objavljuju se u **Službenom listu Evropske Zajednice** (*Official Journal - OJ*); presude Evropskog suda pravde objavljuju se u **Zbirci presuda Evropskog suda** (*European Courts Reports - ECR*). U pogledu primene evropskog prava važe dva osnovna pravila: prvo, neposredna primena predviđena je samo za regulative, što znači da nije potrebno njihovo recipiranje (tj. preuzimanje) u nacionalni pravni sistem; i drugo, kod posredne primene direktiva potrebno je doneti odgovarajući domaći "spvodbeni akt" (npr. zakon), pri čemu je direktiva tzv. upućujuća norma.

## II Upravno pravo Evropske unije

Sve dileme i kontradikcije vezane za teorijske i praktične aspekte upravnog prava, posebno u vezi sa uobličavanjem uporednog i međunarodnog upravnog prava, ispoljavaju se i u vezi sa uobličavanjem upravnog prava Evropske unije.<sup>11</sup> Zato se može reći da je upravno pravo Evropske unije oblast i disciplina koja se nalazi u fazi "*utvrđivanja svog identiteta*"<sup>12</sup>. U tom smislu (slično kao što je to bio slučaj i sa Državnim savetom u Francuskoj i sa administrativnim tribunalima u Britaniji i SAD), važnu ulogu u formiranju upravnog prava Evropske unije ima i **Evropski sud pravde**. Upravno pravo Evropske unije **ne formira se doktrinarnim ili legislativnim putem**, već, pre svega, **upravnom (i drugom) praksom njenog Suda**. Dakle, u procesu postepenog oblikovanja fizionomije upravnog prava Evropske unije najznačajnija, ako ne i glavna uloga pripada Evropskom sudu pravde.

Kao opšta prethodna napomena, može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i kroz **proces usklađivanja** (*harmonisation*) upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije.<sup>13</sup> Primera radi, evo kako se upravno pravo Evropske unije primenuje u Francuskoj, gde Državni savet i danas nastavlja sa tradicijom da svojim odlukama i praksom stvara nove upravno-pravne institute: "...duboke promene u upravnom pravu Francuske posledica su određene politike internacionalizacije i decentralizacije u međunarodnompravnom sistemu.

10 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, str. 33-36.

11 Uporedi: Carlos Molina del Pozo, *Derecho admionistrativo y derecho comunitario - Las Fuentes*, Madrid, 1988.

12 Uporedi: *Upravno pravo Evropske unije*, Zbornik radova "Pravo Evropske unije" (redakcija Dobrosav Mitrović, Obrad Račić, Beograd, 1996, str. 189-205.

13 Uporedi: Branko Rakić, *Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije*, Pravni fakultet, Beograd, 1997.



Tu se ističe da je Državni savet više godina, čitavim nizom svojih odluka jasno u sudskoj praksi prihvatio superiornost međunarodnog prava, i posebno superiornost prava Evropske Zajednice prema nacionalnom pravu Francuske. U tom smislu, Državni savet je svojom odlukom prihvatio da opšta načela francuskog prava mogu biti izvedena iz međunarodnih konvencija kao, na primer, u materiji prava izbeglica; da su direktive Evropske Zajednice obavezne za države članice Zajednice; da su francuski zakoni, čak i oni doneti kasnije, koji nisu saglasni sa međunarodnim ugovorima, ne mogu primenjivati saglasno članu 55. Ustava Francuske Republike; da je sudija ovlašćen da sam tumači međunarodne konvencije, ne pitajući Ministarstvo inostranih poslova, kao i da francuski zakonodavac mora poštovati pravo izvedeno iz prava Evropske Zajednice, odnosno uredbi (regulativa) i direktiva Zajednice."<sup>14</sup>

U odnosu na **ulogu Evropskog suda pravde** u oblikovanju fizionomije (upravnog) prava Evropske unije, konstatuje se da je: "...nadležnost suda istovremeno i kompleksna i raznovrsna. Čini se da su tri najznačajnije oblasti njegove nadležnosti: 1) postupci protiv država članica; 2) postupci protiv institucija Zajednice i 3) odluke o prethodnim pitanjima (*preliminary rulings*)."<sup>15</sup> Kako se ističe: "...na neki način, može se reći da Evropski sud pravde ima ulogu 'sudske devojke za sve poslove' (*judicial maid of all work*): on je istovremeno i neka vrsta upravnog suda (*administrative court*) kome mogu da se obrate nezadovoljni službenici Zajednice, ali je isto tako na raspolaganju pojedincima ukoliko smatraju da im je povređeno pravo aktima Zajednice. On takođe igra i ulogu **ustavnog suda** (*constitutional court*) koji se bavi pitanjima **kontrole zakonitosti** (*judicial review*), kao i **međunarodnog suda** (*international court*) kada tumači odredbe ugovora. Konačno, on igra i ulogu **drugostepenog suda** (*appellate court*), kada su u pitanju tzv. odluke po prethodnim pitanjima (*preliminary rulings*), tj. ukoliko je domaćim sudovima potrebna određena vrsta tumačenja."<sup>16</sup>

Tako, u službeničkim sporovima Sud ima ulogu **upravnog suda** (administrativnog tribunala) u svim slučajevima u kojima neki službenik Zajednice pokreće postupak protiv Zajednice. Od ukupno 8.293 predmeta koje je Sud od svog osnivanja (1953) do 31. decembra 1993. godine raspravio: "...daleko najveći broj predmeta odnosi se na pritužbe službenika pojedinih institucija EZ u stvarima kao što su zasnivanje radnog odnosa, plate, unapređenja, disciplinski postupci i sl., a što bi u nacionalnim okvirima potpadalo pod službeničke sporove."<sup>17</sup> Prema

14 Dragaš Denković, *Guy Braibant, Le droit administratif français*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3-4, 1993, str. 452.

15 E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, str. 131.

16 H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, str. 250-251.

17 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, str. 60.



statističkim podacima za period od 1953. godine do 1993. godine, broj službeničkih sporova pred Sudom pravde iznosio je 5.147.<sup>18</sup>

**Upravno-sudski karakter nadležnosti Evropskog suda** pravde dolazi do izražaja i u "sporovima o zakonitosti" (*judicial review*) akata Zajednice. Nadležnost Suda predviđena je i u slučajevima u kojima se osporava "zakonitost" akata Saveta ministara ili Komisije. Ovaj postupak može pokrenuti država članica, Savet ministara ili Komisija, a pod određenim uslovima i pojedinci i pravna lica. Za razliku od država, pojedinci pred Sudom ne mogu osporavati opšte akte Zajednice, sem u slučaju kada je opšti akt osnova za donošenje pojedinačne odluke koja se neposredno odnosi na pojedinca ili pravno lice. U takvim situacijama, pojedinačni akt (odluka) može biti stavljen van snage ukoliko se utvrdi da je opšti akt (npr. regulativa) "nezakonit" (vidi odluke Suda: *Plaumann v. Commission*, 1964; *Compagnie Française Commerciale etc. v. Commission*, 1970; *Bock v. Commission, i dr.*). "Sledstveno tome, u slučajevima u kojima takve odluke imaju za posledicu donošenje nekog upravnog (administrativnog) akta, odnosno ukoliko upravni akt nije donet, a morao je biti donet (nečinjenje), imamo situaciju koja u svemu ima upravni karakter. Dakle, u tim slučajevima, pokretanje postupka ima za cilj poništenje akta (*annulment*) ili, pak zahtev da Savet ili Komisija donese takav akt jer je to propustila da učini (*failed to take action*)."<sup>19</sup>

Međutim, moguće su i situacije u kojima se pred Sudom pokreće **postupak protiv neke države članice** od strane neke druge države članice ili Komisije. Slučajevi da jedna država članica pokrene postupak protiv druge države članice Zajednice su veoma retki (vidi npr. slučaj *France v. UK*, 1980), pre svega iz razloga, što se države članice oslanjaju na Komisiju da preduzme odgovarajuće korake ukoliko za to ima potrebe. Sa druge strane, u slučaju kada Komisija pokreće postupak protiv neke države članice, obično prethodi neka vrsta "postupka usklađivanja", pak tek ukoliko to ne uspe, Komisija će se obratiti Sudu (vidi, npr. slučaj *Commission v. Italy*, 1966). Do danas, najveći broj ovih slučajeva odnosi se na Italiju: u periodu od 1954. do 1993. godine protiv nje je pokrenuto 286 postupaka pred Sudom, dok je sa svoje strane Italija pokrenula 50 postupaka. "Kao što podaci pokazuju, Italija se najčešće javlja pred Sudom bilo u svojstvu tužioca, ali još češće u svojstvu tuženog. Italijanski parlament je notoran po svojoj sporosti u donošenju zakona, a većina ovih sporova odnosi se na propuštanje da se primene direktive koje je usvojio Savet ministara u roku koji je bio predviđen."<sup>20</sup> Međutim, iako imaju i neke elemente upravnih situacija (npr. tzv. spora o zakonitosti), s obzirom na predmet (npr. donošenja odgovarajućih

18 Usporedi: Dick Leonard, *Guide To The European Union*, str. 61-63.

19 H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, str. 253.

20 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, str. 62.



zakona radi izvršenja direktiva Saveta) za ove slučajeve pre se može reći da ulaze u domen ustavnog, a ne administrativnog prava.<sup>21</sup>

I oblast **zaštite ljudskih prava** u određenoj meri potpada pod lupravnu jurisdikciju Suda pravde. Teorijski posmatrano, oblast zaštita ljudskih prava u okiru Evropske unije odnosi se na povredu ovih prava od strane same Unije (Zajednice), s tim što se ne isključuju ni situacije pokretanja postupka pred Sudom pravde kada su ova prava povređena od strane država članica. U praksi, međutim, sudsku zaštitu u slučaju povrede ljudskih prava najčešće pružaju sudovi država članica, ali i poseban i relativno složen mehanizam koji je predviđen u kontekstu **Evropskog saveta, odnosno Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda** (1950).<sup>22</sup> Ovom Konvencijom obrazovana je **Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava** (sa sedištem u Strasburu). Kako sve države članice Evropske unije priznaju nadležnost Evropskog suda za ljudska prava, to se i postupci u vezi sa zaštitom ovih prava, pre svega, pokreću pred ovim sudom, a ne pred Sudom pravde.<sup>23</sup> Ova situacija proističe iz specifičnih odnosa između Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava, sa jedne strane, i Evropske Zajednice, sa druge. Tako, "...Rimski ugovor o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (1957) ne sadrži izričite odredbe o zaštiti ljudskih prava. (...) Međutim, prema članu 164. Rimskog ugovora, Evropski sud pravde dužan je da se stara o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene ovog Ugovora. U svojim odlukama, ovaj Sud je stao na stanovište da poštovanje ljudskih prava čini sastavni deo zajedničke pravne tradicije država članica EEZ.<sup>24</sup> (...) Za buduće, bilo bi poželjno da se ova dva sistema više približe jedan drugom..."

Iako od sekundarnog značaja, treba reći da u radu Evropskog suda pravde dolaze i do izražaja administrativne situacije vezane za tzv. **sudsku upravu**. Naime, Sud pravde ima posebno ovlašćeno službeno lice (*registrar*) koji je odgovoran za vođenje administrativnih poslova Suda. Osim toga, Sud raspolaže i jednim brojem stručnih saradnika pravnika (*legal assistants*), kao i bibliotekom i prevodilačnom službom. Sud sam utvrđuje svoja unutrašnja pravila rada koja su u velikoj meri slična sa tradicijom i praksom francuskog Državnog saveta: čak je i francuski jezik u najčešćoj uporebi u Sudu (iako se može koristiti jezik svake države članice, osim Irskog).<sup>25</sup>

21 Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, str. 253.

22 Uporedi: Rosalyn Higgins, *The European Convention on Human Rights*, "Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues" (Edited by Theodore Meron), Oxford, 1985, str. 495-550.

23 Uporedi: Dick Leonard, *Guide To The European Union*, str. 63; H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York, str. 255-257.

24 Vidi slučajeve: *Internationale Handesgesellschaft*, 1972; *Nold v. EC Commission*, 1974; *Rutili v. French Minister of Interior*, 1976 i dr.

25 H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, str. 251.



Iz svega izloženog, može se konstatovati da je **upravno pravo Evropske unije nova i relativno neizdiferencirana administrativna disciplina** čije je sadržinsko uobličavanje i sistematizacija u toku. Teorijski posmatrano, fizionomija upravnog prava Evropske unije oblikuje se u okvirima uporednog upravnog prava, odnosno međunarodnog upravnog prava. S obzirom na značajne tradicionalne razlike koncepcija upravnog prava pojedinih sadašnjih država članica Evropske unije (npr. Francuske, Nemačke i Velike Britanije), upravno pravo Evropske unije suočava se sa svim onim teškoćama sa kojima se suočavaju i druge pravne oblasti država članica u opštem procesu "harmonizacije" njihovih pravnih poredaka sa pravnim sistemom "evropskog prava". Osim toga, upravno pravo Evropske unije, posebno u odnosu na pitanja u vezi zaštite ljudskih prava, može se razlikovati od sličnih (upravnih) institucija Saveta Evrope. Usled ovih okolnosti, u oblikovanju fizionomije i institucija upravnog prava Evropske unije, **posebnu ulogu ima Evropski sud pravde** koji se svojim odlukama o sadržinskim i predhodnim pitanjima (uz mnogo sličnosti sa ulogom koju je svojevremeno imao Državni savet u Francuskoj u stvaranju francuskog upravnog prava), između ostalog, profilise kao administrativni tribunal, tj. upravni sud Unije. Vreme će pokazati, a indicije u tom pravcu su veoma jake, koliko će ovaj Sud biti "tvorac" upravnog prava Evropske unije.

### III STATUS LICA I ADMINISTRATIVNE PROCEDURE

(Slučaj *St. Martinus Elten v. Landwirtschaftskammer Rheinland*, 1997)

S obzirom na okolnost da se upravno pravo Evropske unije (slično kao što je to svojevremeno bio slučaj sa upravnim pravom u Francuskoj), pre svega, razvija putem odgovarajuće prakse Evropskog suda pravde, to se i pravna pitanja i proceduralna pravila u vezi sa statusom lica u upravnom postupku u pravu Evropske unije razvijaju kroz odgovarajuću praksu Evropskog suda pravde. Imajući to u vidu, kao ilustracija procesa artikulisanja statusa lica u administrativnim procedurama u pravu Evropske unije može poslužiti jedna novija odluka Evropskog suda pravde u kojoj, prema našem mišljenju, ovi aspekti posebno dolaze do izražaja.

U odluci Evropskog suda pravde u slučaju *Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten v. Landwirtschaftskammer Rheinland* (C-463/93)<sup>26</sup> objavljenoj 23. januara 1997. godine, povodom zahteva za odluku o prethodnim pitanjima (*preliminary rulings*) od strane Upravnog suda u Dizeldorfu (*Verwaltungsgericht Düsseldorf*) upućenog Sudu u novembru 1993. godine, Šesto veće Suda je doneo sledeću odluku: referencijalna kvota za mleko koja je određena proizvođaču iz

26 *St. Martinus Elten v. Landwirtschaftskammer Rheinland* (C-463/93), Court of Justice of the European Communities, *Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance*, Section I, No. 1, Luxembourg, 1997, str. 255-283.



države članice pod režimom koji je utvrđen 1984. godine proteže se na celo imanje, u vlasništvu ili koje je unajmljeno, na kojem se mleko proizvodi, čak i u slučaju kada se deo imanja nalazi na teritoriji druge države članice.

Iako se slučaj *St. Martinus Elten v. Landwirtschaftskammer Rheinland*, prvenstveno odnosi na poljoprivredna pitanja, on je za naša razmatranja od značaja u tom smislu što je proistekao iz jedne administrativne situacije koja se pojavila pred Upravnim sudom u Diseldorfu, ali koja se, između ostalog, odražava na statusna pitanja stranke u administrativnoj proceduri, budući da se imanje na kojem je utvrđen poseban režim kvota za proizvodnju mleka nalazi na teritoriji dve države članice.

Upravni sud u Diseldorfu uputio je Evropskom sudu pravde pitanje, odnosno zahtev za donošenje odluke o predhodnom pitanju da li se referencijalna kvota za proizvodnju mleka koja je 1984. godine određena nemačkom proizvođaču mleka, a koji ima imanje u Nemačkoj i unajmljenju zemlju u Nemačkoj i Holandiji i koji isporučuje mleko nemačkom kupcu, može delimično vezati i za imanje koje je proizvođač unajmio u Holandiji, u smislu da se nakon isteka ugovora o najmu odgovarajuća referencijalna kvota može odrediti u manjem obimu, ili je kvota koja je određena u Nemačkoj može samo vezati za zemlju u Nemačkoj.

*Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten* je nemačka parohija koja poseduje imanje od 20.213 hetara, od kojih se 17.69 hektara nalazi u Holandiji, a ostatak u Nemačkoj. Na imanju se proizvodi mleko. Ono je dato u najam jednom nemačkom proizvođaču mleka koji je u proizvodnju uključio još i 1.07 hektara svoje zemlje. Tokom 1983. godine proizvođač je svoje mleko isporučivao jednoj nemačkoj kooperativi, što je i činio sve do svoje smrti 1989. godine. Na osnovu ove proizvodnje, nadležne nemačke administrativne vlasti odredile su mu odgovarajuću referencijalnu kvotu. Međutim, nakon njegove smrti, njegova ćerka i jedna naslednica formirale su ortakluk sa namerom da zajedno obrađuju odgovarajuća imanja. Tokom 1990. godine ovaj je ortakluk prestao, što je dovelo do toga da je jedna strana uložila administrativni prigovor u odnosu na novo određene kvote sa tvrdnjom da se ove kvote moraju vezati za režime koji su predviđeni za svaku zemlju posebno. Kako je prigovor odbijen, pokrenut je administrativni spor pred Upravnim sudom u Diseldorfu na istim osnovama na kojima je prethodno vođen administrativni postupak.

Razmatajući ovaj slučaj, Evropski sud pravde je, pozivajući se na jednu svoju raniju odluku (*Graff v. Hauptzollamt Köln Rheinau*, 1994), stao na stanovište da je zabrana diskriminacije (koju predviđa član 39. Ugovora) zapravo specifična enumeracija opšteg principa jednakosti kao jednog od fundamentalnih principa Komunitarnog prava, a koji predviđa da se u istim situacijama mora postupati jednako, sem ukoliko se razlika u postupanju može objektivno opravdati. Osim toga, Sud je ponovio svoj raniji stav da "prema jasno utvrđenom sudskom pravu



(*case law*), zahtevi koji proizilaze iz načela zaštite osnovih prava i principa pravnog poretka Zajednice takođe vezuju države članice kada primenjuju Komunitarna pravila, tako da države članice moraju, u najvećoj mogućoj meri, primenjivati ta pravila u skladu sa postavljenim zahtevima. To se posebno odnosi na član 40. stav 3. Ugovora EEC koji se odnosi na sve mere koje se tiču jednakog položaja poljoprivrenih tržišta, nezavisno od nadležnih vlasti koja ih propisuje."

Polazeći od iznetog primera, odnosno slučaja *St. Martinus Elten v. Landwirtschaftskammer Rheinland*, može se zaključiti da je na posredan način, Evropski sud pravde odlučivao o statusnom pitanju lica u administrativnoj proceduri, bez obzira na status tih lica prema nacionalnom zakonodavstvu, sa jedne strane, a sa druge, da Sud svojim odlukama utiče na "harmonizaciju" položaja lica u administrativnoj proceduri u zemljama članicama.

Kao što se vidi, pravna regulacija položaja i statusa lica u administrativnoj proceduri u pravu Evropske unije posledica je, pre svega, sudske prakse (slično praksi Državnog saveta u Francuskoj), a ne legislativnih akata, (npr. direktiva i regulativa) Unije. U tom smislu, dalje se može zaključiti da se pravila administrativne procedure u pravu Evropske unije ne formiraju prema nemačko-austrijskoj tradiciji, prema kojoj se administrativna procedura reguliše posebnim zakonom, na primer zakonom o opštem upravnom postupku, (a koja je prihvaćena i u našem upravnom zakonodavstvu). S toga, ukoliko se želi "harmonizacija" jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije u oblasti upravne procedure, neophodno je u većoj meri posvetiti pažnju ulozi precedentnog prava (*case law*) u administrativnoj proceduri.<sup>27</sup>

---

27 Nažalost, pitanja u vezi sa administrativnom procedurom u pravu Evropske unije nisu našla mesto u našoj stručnoj literaturi na ovu temu, čak i u najnovijim radovima iz ove oblasti (uporedi, npr.: Branko Rakić; *Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije*, Pravni fakultet, Beograd, 1997).