

UDK: 351.87 (41)
pregledni članak
primljen 15. studenoga 2001.

Mr. sc. Snježana Arapović,
asistent Pravnog fakulteta u Mostaru

SUDSKA KONTROLA UPRAVE U VELIKOJ BRITANIJU

U radu se daje pregled i osnovna obilježja kontrole uprave u Velikoj Britaniji, koja se provodi redovnim sudovima (tzv. sustav anglosaksonske kontrole uprave). Redovni sudovi kontroliraju zakonitost individualnih upravnih akata, ali i općenormativnih akata uprave. Pravna sredstva za ispitivanje zakonitosti akata uprave u biti su određena putem Common Law i Equity Law, premda postoje i specijalne mogućnosti predviđene Statutory Law. Autorica analizira organe kontrole i njihovu mjerodavnost kao i širinu domašaja upravnosudske kontrole.

Osnove današnjeg sustava Velike Britanije postavljene su još krajem 17. stoljeća, kada je kroz tzv. slavnu revoluciju feudalni apsolutizam stavljen u pravne okvire, čime je, u biti, postignut svojevrsan kompromis između feudalne aristokracije i buržoazije u usponu. Donošenjem Habeas Corpus akta 1679. i Bill of Rights 1689. godine pravno je utemeljena ograničena parlamentarna monarhija koja će u 18. stoljeću prijeći u oblik orleanskog ili dualističkog parlamentarizma, a 70-ih godina 19. stoljeća u parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Razdoblje je to razvoja kompletne supremacije ili suvereniteta parlamenta u britanskom državnom sustavu.

Pravni sustav Velike Britanije proizlazi u osnovi iz ideje općeg prava (Common Law), koja zagovara jednakost "svih i svakoga". Pišući o specifičnostima britanskog pravnog sustava, profesor Dicey u svom djelu *The Law of the Constitution* iz 1885. godine tvrdi da u Velikoj Britaniji ne postoji upravno pravo. On smatra da primjena Common Lawa podrazumijeva nepostojanje razlike između javnog i privatnog prava, oštro kritizirajući model posebnoga upravnog prava i specijaliziranog upravnog sudstva u Francuskoj. Snažan razvoj institucija državne vlasti i napuštanje ideje "laissez faire" dovodi do sve češćeg uplitanja javne vlasti u individualna prava građana. Pravila Common Lawa bila su neprilagođena novonastaloj situaciji, što je rezultiralo donošenjem pravnih dokumenata¹ čije su norme imale karakter normi upravnog prava, kao zasebne grane prava u nastanku. Danas nitko i ne pokušava tvrditi da u Velikoj Britaniji ne postoji upravno pravo (Administrative Law), a i sam Dicey je u osmom izdanju

¹ Takvi su npr. *Statutory Instruments Act* iz 1946; *Crown Proceedings Act* iz 1947; *The Tribunals and Inquiries Act* iz 1958. i *Parliamentary Commissioner Act* iz 1967.

spomenutog djela objavljenog 1914. godine u izvjesnoj mjeri negirao svoju raniju doktrinu.

Kao što je već rečeno, posebnosti britanskog pravnog sustava proizlaze iz ideje Common Lawa, koja predstavlja jedinstven sustav pravnih normi i načela prema kojima ne djeluje samo pojedinac već i javna vlast. Zaštitu pojedinca od svih akata i mjera koje su izvan granica ovlaštenja nositelja vlasti (koje su "ultra vires") pružaju redovni sudovi.² Sustav kontrole uprave koji se vrši redovnim sudovima naziva se u literaturi angloamerički (anglosaksonski) sustav,³ jer je njegov nastanak vezan za Veliku Britaniju, odakle se prenio u njezine nekadašnje kolonije, a osobito u SAD.⁴

Prema anglosaksonskom pravnom shvaćanju, sudska kontrola se idejno ne vrši nad nekim aktom, pa i manje nad samom administracijom, već više konkretno - osobno nad onim funkcionarom koji je donio odnosni akt ili učinio neku radnju, odnosno koji se uzdržava od takva činjenja. Postupak je isti kao u građanskim stvarima - Common Law, a stranke su u njemu puni gospodari kao u građanskom postupku. Sud utječe na funkcionare pomoću pisama (writs), kojim im nalaže da nešto urade, ili da se uzdrže od određena činjenja, odnosno da izmijene svoje rješenje.

Specifičnost britanskog pravnog sustava, koja u velikoj mjeri utječe na razvoj samog oblika kontrole, a posebno na međusobne odnose zakonodavnih, upravnih i sudskih organa, jest činjenica da Velika Britanija nema ustav u formalnom smislu kao jedinstveni pisani pravni dokument, što ima tri važne posljedice za kontrolu akata uprave. Prvo, Parlament nije ograničen ustavnom normom u pogledu opsega ovlaštenja koja daje upravnim organima i važnosti propisa donesenih na osnovi tih ovlaštenja. Drugo, Vlada je lišena mogućnosti da se pozove na ustavna ovlaštenja za donošenje podzakonskih propisa, te u svakom konkretnom slučaju mora utvrditi je li joj posebnim zakonom, koji regulira određenu materiju, takvo ovlaštenje dodijeljeno. Treće, Parlament nije ničim ograničen u pogledu opsega kontrole akata uprave. Zavisi od njega hoće li i u kojoj mjeri ta kontrola postojati.

Kontrola zakonitosti akata uprave razvila se u Velikoj Britaniji ranije nego što je to slučaj u europsko-kontinentalnim zemljama, ali nije uspjela ići ukorak s razvojem društvenih i ekonomskih odnosa. Osim redovnim sudovima, osobe nezadovoljne poduzetim upravnim mjerama mogu se u određenim slučajevima obratiti posebnim upravno-sudskim organima – tribunalima ili čak izravno žalbom odgovarajućem ministru (Minister of the Crown), a katkad i posebnom organu – Ombdusmenu, itd.⁵

² "Država je podvrgnuta istom pravu i istom sudu kao i pojedinac. Građanin koji je oštećen nezakonitim aktom uprave podiže tužbu redovnom sudu, kao što bi činio kada bi njegova prava bila povrijeđena aktom nekoga građanina". Bernard Švarc: *Američko administrativno pravo* (prijevod), Beograd 1956, str. 10.

³ Pored sustava redovnih sudova (angloameričkog sustava) u pravnoj praksi se javlja i sustav posebnih upravnih sudova (francuski sustava) u kojem kontrolu zakonitosti akata uprave obavljaju posebni upravni sudovi. Vidi: I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 1997, str. 451 - 452.

⁴ Upravno sudovanje putem redovnih sudova poznato je i u raznim drugim zemljama – u Europi posebno u skandinavskim – Danska, Norveška, kao i u onim zemljama čiji je sustav zasnovan na tradiciji Common Lawa – Kanada, Australija, Novi Zeland, Irska, Izrael, Indija, Kenija i dr.

⁵ J. F. Garner: *Administrative Law*, London 1970, str. 88.

ORGANI KONTROLE I NJIHOVA MJERODAVNOST

Kontrola uprave u Velikoj Britaniji povjerena je redovnim sudovima i, u određenim slučajevima, administrativnim tribunalima. Kada govorimo o organizaciji redovnih sudova u Velikoj Britaniji, razlikujemo vrhovne sudove i niže sudove. U vrhovne sudove ubrajaju se: Vrhovni sud pravosuđa (Supreme Court of Judicature) sa sjedištem u Londonu, mjerodavan za rješavanje sporova u cijeloj zemlji. Taj sud se sastoji od dva dijela, od kojih jedan ima prvostupanjsku i prizivnu sudbenost, to je Visoki sud pravde (High Court of Justice), drugi dio ima samo prizivnu sudbenost, to je Prizivni sud (Court of Appeal). Visoki sud pravde ima 63 suca (lords of justice) i sastoji se od tri odjela: a) Sud kraljeva stola (King's bench division; to su sva tri srednjovjekovna Common Law suda: Common pleas, King's bench, Exchequer court); b) Kancelarov sud (Chancery division; tj. kancelarov sud s equity sudbenosti); c) Odjel za oporuku, razvod i pomorsko pravo (Probate, Divorce and Admiralty division; tu je, dakle, sudstvo koje je bilo stranog podrijetla: crkveno pravo, rimsko pravo). Prizivni sud je viši sud i on je mjerodavan rješavati o žalbama protiv odluka Visokog suda pravde kao i o žalbama protiv odluka okružnih sudova. On se sastoji od 12 sudaca (lords justices of appeal), kojima se na zahtjev lorda kancelara⁶ mogu pridružiti i suci Visokog suda pravde ili Doma lordova. Dom lordova je mjerodavan rješavati o žalbama protiv odluka Prizivnog suda uz uvjet da žalbu dopusti prizivni sud ili posebna komisija Doma lordova (law lords – čini je 9 doživotnih lordova-pravnika). Sudsko vijeće Krunskog savjeta (Judicial Committee of the Privy Council) mjerodavno je rješavati u posljednjem stupnju žalbe na neke odluke Suda admiraliteta, crkvenih sudova i britanskih sudova izvan Engleske. U niže sudove se ubrajaju: Sudovi mirovnih sudaca (njihov službeni naziv je magistrates courts, iako ih se uglavnom zove justices of the peace) su najniži sudovi. Sude kao vijeće od najmanje dva (kad sude bez porote – to je sumarni postupak, tzv. petty session) ili vijeće od 2-9 sudaca (kad sude uz porotu, tzv. quarter session). Okružni sud (County Courts) mjerodavan za rješavanje građanskih sporova čija vrijednost ne prelazi 400 funti. To su doživotno imenovani suci, profesionalni pravnici, sude kao pojedinci, uglavnom bez porote. Izvan redovnoga sudskog postupka, pravna zaštita se u Velikoj Britaniji osigurava razvijanjem posebnih upravnih sudova (administrative tribunals) samo za pojedina pitanja,⁷ koji se osnivaju ad hoc. Administrativni tribunali se počinju formirati već od 1888. godine. Radi se o različitim organima (komitetima, odborima, komisijama) pa čak i ministrima, kojima se povjeravaju različiti sporovi između uprave i građana. Najčešće su to Vladine agencije

⁶ Lord kancelar (Lord Chancellor) je član kabineta, koji čuva kraljev veliki pečat i na njegovo ime otvara zasjedanja i raspušta Parlament. On imenuje suce Visokog suda pravde, osim predsjednika suda, imenuje suce okružnih sudova i vrši druge funkcije u vezi sa sudovima. On je po svom položaju član Krunskog savjeta i predsjednik Prizivnog suda i Chancery Division Visokog suda pravde. On vrši dužnost predsjednika Doma lordova kad ovaj zasjeda kao najviši sud. Kao član kabineta on se brine u Domu lordova o zakonskim mjerama koje predlaže vlada. On gubi položaj kancelara promjenom vlade, ali ostaje i dalje član Prizivnog suda.

⁷ O vrstama administrativnih tribunala vidi: Allen Carleton Kamp, *Administrative Jurisdiction*, London, 1958. g., Law in the Making, Oxford 1958.

koje su se s vremenom specijalizirale za ispitivanje "žalbi" na upravne odluke i dobile izgled suda.⁸ Za ove organe se kaže da, za razliku od redovnih sudova (Courts of law) čije je podrijetlo u Common Lawu, predstavljaju tvorevinu pisanoga zakonskog teksta ("Statutory origin").⁹ Za povjeravanje pojedinih sporova tribunalima, odnosno za isključenje mjerodavnosti redovnih sudova u određenim stvarima (od strane Parlamenta) - prof. Wade navodi četiri razloga: 1. želja za postupkom koji će izbjeći formalizam redovnih sudova; 2. potreba za brzim, jeftinim i decentraliziranim odlučivanjem velikog broja individualnih slučajeva; 3. potreba za specijaliziranim znanjem organa koji raspravlja ove sporove, a kojeg nemaju sudovi; 4. opasnost od nametanja dodatnog tereta za redovne sudove.¹⁰ 1958. donijet je Zakon o tribunalima i istražnim organima (The Tribunals and Inquiries Act) kojim se osnivaju istražni organi "Inquiry" koji imaju izvjesne sličnosti sa sudom, ali bez mogućnosti odlučivanja u dotičnom slučaju.¹¹ Osnovni zadatak ovih organa je saslušati zainteresiranu osobu kako bi se utvrdile, odnosno provjerile relevantne činjenice¹² i izvještaj o tome poslati ministru koji, u svojstvu tribunala, razrješava spor svojom odlukom.

Kao tijela koja vrše sudsku funkciju, tribunalni su već po pravilima Common Law obvezni pridržavati se pravila tzv. natural justice. Osnovna načela postupanja po natural justice su da nitko ne može biti sudac u svojoj stvari i da svatko ima pravo biti saslušan. Ako tribunal propusti postupiti po bilo kojem od ovih načela, njegova odluka može biti ukinuta od strane Visokog suda (High Court of Justice). Isto tako, ako je tribunal postupao ultra vires, tj. ako je došlo do povrede zakonskog ovlaštenja i povrede drugih propisa ili pravila Common Lawa, Visoki sud može poništiti odluku tribunala i vratiti mu predmet na ponovno raspravljanje. Ova nadzorna prava Visokog suda postoje po načelima Common Lawa, a samo se izuzetno mogu isključiti (exclusion clause).

Stranka može pokrenuti postupak pred tribunalom i bez obveza da prethodno iscrpi redovna pravna sredstva u upravnom postupku. Uprava u Velikoj Britaniji je organizirana na strogo hijerarhijskom načelu; viši organ može u svako doba preuzeti rješavanje bilo kojeg slučaja od nižeg organa, odnosno dati mu opće instrukcije ili instrukcije za konkretni slučaj. Treba istaknuti da administrativni tribunalni nisu hijerarhijski podređeni redovnim sudovima.

Pravo žalbe (appeal) postoji samo ako je to izričito predviđeno zakonom ili drugim propisom. Ukoliko postoji drugostupanjski tribunal, onda se žalba, u pravilu, izjavljuje njemu. Ako nema drugostupanjskog tribunala, onda se žalba izjavljuje sudu, što je veoma rijetko, ili uopće ne postoji. Ne postoji nijedan slučaj da se žalba izjavljuje sudu poslije odluke drugostupanjskog tribunala.

⁸ H. Puget - G. Maleville, *La revision des décisions administratives sur recours des administrés*, Bruxelles 1953, str. 27.

⁹ J. F. Garner, Isto, str. 184.

¹⁰ Wade and Bradley, *Constitutional Law*, 7 th.ed., str. 700.

¹¹ J. F. Garner, Isto, str. 185.

¹² Braibant-N. Questiaux-C. Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Paris 1973, str. 103.

ŠIRINA DOMAŠAJA UPRAVNOSUDSKE KONTROLE

Širina domašaja upravnosudske kontrole zavisi, s jedne strane, od ograničenja postavljenih zakonom, a s druge strane od vrste sredstava koja se mogu primijeniti protiv nezakonitih akata. Mnogi akti uprave isključeni su iz sudske kontrole raznim zakonima ili pak ne podliježu toj kontroli jer su donijeti na temelju širokih ovlaštenja koja onemogućavaju kontrolu. Sudskoj kontroli ne podliježu tzv. politički akti (Acts of State). Pojam tih akata ograničen je na odnose s drugim državama ili građanima drugih država.¹³ Isto tako, postoje izvjesna ograničenja u pogledu akata Krune. Sve do 1947. godine, kada je donesen Crown Proceedings Act, čak i najniži organi Krune nisu odgovarali za delikte izvršene u vršenju dužnosti. Danas Kruna odgovara za delikte svojih organa na isti način kao i privatne osobe, ali ne odgovara za sudske greške niti za delikte u vršenju sudske vlasti.

Protiv nezakonitog akta uprave može se upotrijebiti tužba, ukoliko je ona predviđena posebnim zakonom, ili jedno od sredstava Common Lawa ili pravna sredstva Equity. Pravna sredstva Common Lawa su: mandamus, prohibition i certiorari, a pravna sredstva Equity su declaratory judgment i injunction.¹⁴

Mandamus je pravno sredstvo kojim Visoki sud može narediti nekom organu ili javnom službeniku da izvrši svoju dužnost predviđenu zakonom, ako je on to odbio učiniti na zahtjev zainteresirane osobe. Ovo pravno sredstvo najčešće se upotrebljava protiv odluka nižih redovnih sudova i administrativnih tribunala, kao i protiv odluka lokalnih vlasti i javno-pravnih osoba. Međutim, ne može se upotrijebiti protiv Krune ili organa Krune, osim u slučajevima kad ona ne radi u ime Krune, nego obavlja javnu vlast određenu zakonom.

Prohibition je pravno sredstvo koje se upotrebljava da se spriječi nastupanje neke nepovoljne situacije i može se upotrijebiti samo protiv sudskih i kvazisudskih akata (tj. protiv akata nižih sudova, administrativnih tribunala i drugih organa organiziranih i osnovanih zakonom koji obavljaju funkcije sudskog karaktera).

Certiorari je vrlo sličan s prohibition; on se izdaje s istim ciljem kao i prohibition i također se odnosi samo na sudske i kvazisudske akte, a razlika je u tome što ovo pravno sredstvo sud upotrebljava radi poništenja nečega što je već učinjeno. Često se i certiorari i prohibition izdaju u isto vrijeme. Pomoću certiorari poništava se radnja, odnosno akt, a pomoću prohibition zabranjuje se daljnje postupanje. Prohibition se izdaje uglavnom ex debito justitiae, dok je certiorari više diskrecijskog karaktera.

Certiorari i prohibition sud može upotrijebiti zbog povrede bitnih pravila postupka (natural justice), zbog povreda pravila o mjerodavnosti (nepropisan sastav suda, nedostatka mjesne ili stvarne mjerodavnosti i slično), zatim zbog povrede zakona (Error of Law) koja se vidi iz spisa i obmane ili dosluha.

¹³ Serio Galeotti, *The Judicial Control of Public Authorities in England and in Italy*, London 1954, str. 92.

¹⁴ H. V. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961, str. 80. i dalje; S. A. de Smith: *Judicial Review of Administrative Action*, London 1959, str. 281-334; H. Street and I. A. G. Griffith: *Principles of Administrative Law*, London 1959, str. 229. i dalje; Serio Galeotti, nav. djelo, str. 74. i dalje.

Pravna sredstva *Equiti* – *injunction* i *declaratory judgment* – mogu se upotrijebiti protiv akata ili radnji javnih tijela zbog zloupotrebe vlasti. “*Injunction* i *declaratory judgment* su elastičniji i pogodniji instrumenti sudske kontrole nego sredstva *Common Lawa*. Ona su manje opterećena nepodnošljivom težinom precedenta. Ona su relativno pošteđena zamršenim tehničkim pojedinosti i sitnih posebnosti koje ometaju daljnji razvoj *certiorari* i *prohibition*. Ona se mogu dopustiti protiv tijela čije funkcije nemaju nikakvo sudsko svojstvo”.¹⁵

Injunction je pravno sredstvo pomoću kojega sud naređuje organu protiv kojeg je ovo pravno sredstvo upotrijebljeno da se uzdrži od vršenja neke radnje, ili pak da izvrši neku radnju. Ako stranka može svoj zahtjev ostvariti tužbom za naknadu štete, ona u tom slučaju nema pravo upotrijebiti navedeno pravno sredstvo.

Deklarativnom odlukom suda – *declaratory judgment* – utvrđuju se prava stranke, ali se ne pruža nikakva sankcija protiv tuženog. Neizvršenje ove odluke ne povlači nikakve sankcije, ali odluka omogućava da se akti koji su u suprotnosti s njom ospore kao nezakoniti. Deklarativna odluka razvila se kao naročito pogodno sredstvo protiv odluka administrativnih tribunala.

U Velikoj Britaniji nije usvojen sustav generalne klauzule u pogledu pokretanja spora protiv akata uprave. Opće pravo tužbe protiv nezakonitog akta uprave ne postoji osim u slučajevima i u opsegu predviđenom zakonom, odnosno *Common Lawom*. Nema, također, općih propisa o tome koji akti uprave spadaju pod sudsku kontrolu. Prema običajnom pravu, odnosno vladajućoj praksi, redovnim sudovima pripada pravo kontrole zakonitosti općenormativnih akata uprave onako kako im pripada i pravo kontrole zakonitosti njezinih individualnih pravnih akata. Kod toga treba, međutim, računati s dvije pravno različite situacije, naime, da je mogućnost zaštite od nezakonitih posljedica normativnog akta upravo dvojaka. Takav propis može se pred sudom napadati izravno zbog povrede pričinjene tim aktom, a isto tako može se napadati i individualni akt donesen na osnovi nezakonitog podzakonskog propisa, tako da u presuđivanju konkretnog slučaja treba prethodno odlučiti o zakonitosti samog propisa. Ako je zakonitost podzakonskog propisa osporena u nekom sporu, mjerodavni sud može takav propis proglasiti nevažećim i odbiti njegovu primjenu u tom sporu.¹⁶

U britanskom pravu kao razlozi zbog kojih se može poništiti akt uprave navode se: prekoračenje ovlaštenja (*ultra vires*) i povreda načela *natural justice*.

a) *Slučajevi ultra vires*

Pojedini se slučajevi *ultra vires* određuju sudskom praksom, i to na način da sudovi, vršeći kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata uprave, za svaki pojedini slučaj utvrđuju je li akt *ultra vires*, odnosno utvrđuju može li se taj slučaj već podvesti pod sličan, o kojemu je već ranije odlučeno, ili predstavlja posve novi slučaj – presedan (*case law*). Takva pravna priroda precedentnog prava (kakvo je britansko) rezultira

¹⁵ S. A. de Smith, Isto, str. 323.

¹⁶ I. Borković, *Ustavnosudska kontrola općenormativnih akata uprave*, Split-Zagreb 1965, str. 104.

znatnom teškoćom ili čak nemogućnošću odgovarajućega teorijskog uopćavanja slučajeva ultra vires. To je razlog što i britanska teorija upravnog prava ove slučajeve razmatra pojedinačno.¹⁷

Do prekoračenja ovlasti, tj. djelovanja ultra vires može doći u nekoliko slučajeva. Jedan od slučajeva je zloupotreba diskrecijske ovlasti, do koje može doći vršenjem diskrecijske ocjene "po diktatu" (acting under dictation)¹⁸ ili još češće "nerazboritim" (unreasonable) vršenjem diskrecijske ocjene.¹⁹

Kao sljedeći slučaj ultra vires može se navesti povreda načela "delegatus non potest delegare."²⁰ Ovo načelo znači da "delegirani ne može dalje delegirati", odnosno, jednom preneseno ovlaštenje ne može se dalje prenositi, bilo višem bilo nižem organu ili organu iste hijerarhijske razine.

Jedan od slučajeva ultra vires postoji i kad je akt donesen iz neprihvatljivih motiva (improper purposes). U pitanju su slučajevi slični francuskom *detournement de pouvoir*.²¹

¹⁷ D. Aviani, Diskrecijska ocjena u upravnom pravu nekih europskih država i Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 35/49-50, 1998, str. 187.

¹⁸ Vršenje diskrecijske ocjene pretpostavlja slobodu izbora između dvije ili više alternativa. U slučaju da taj izbor ne bude slobodan, već na svojevrsan način iznuden, radi se o vršenju slobodne ocjene "po diktatu", a doneseni pravni akt se smatra ultra vires. Npr. u slučaju *R. v. Stepney Corporation* (1902) lokalna je uprava bila dužna isplatiti službeniku određenu naknadu za gubitak posla. Umjesto da mjerodavni organ sam odredi visinu naknade, zatražio je od Ministarstva financija (Treasury) da ono odredi način na koji će se u tom konkretnom slučaju obračunati visina takve naknade, što je Ministarstvo i učinilo. Tijelo lokalne uprave je, potom, samo primijenilo danu formulu. Sud je našao da je takav akt ultra vires jer je donositelj akta odlučivao "po diktatu" (acting under dictation) u ovom slučaju onog tijela koje odlučuje povodom žalbe u drugom stupnju. Vidi: P. Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford 1986, str. 70. i dalje.

¹⁹ "Pojam nerazboritosti jest glavni instrument koji upotrebljava sud kad obavlja kontrolu supstance odluka uprave." P. Cane, Isto, str. 81.

Odgovor na pitanje je li određeno djelovanje uprave nerazborito, ovisi ponajprije o sudskoj interpretaciji zakonskih normi koje daju ovlast na diskrecijsku ocjenu i uvjeta u kojima se takva ocjena vrši. Nesumnjivo je da mogućnost interpretacije jednog relativno neodređenog pojma, kao što je pojam "unreasonable" koji datira još iz 16. stoljeća (*Rooke's Case*, 1598), pruža sudu određeni stupanj slobode.

²⁰ U slučaju *Lavander v. Minister of Housing and Local Government* (1970) tužitelj se obratio ministru graditeljstva sa zahtjevom za izdavanjem dozvole za vađenjem minerala na području koje se koristilo za poljodjelstvo. Ministar graditeljstva, nakon što se posavjetovao s ministrom poljoprivrede, odbio je izdati traženu dozvolu iz razloga što se vađenju minerala na navedenom području usprotivio ministar poljoprivrede. Sud je poništio akt ministra graditeljstva, kojim je on odbio izdati dozvolu kao akt ultra vires zato što je, po ocjeni suda, ministar graditeljstva dao ministru poljoprivrede neku vrstu prava veta, što je određeni vid daljnjeg delegiranja ovlasti. Vidi: J. Schwarze, *European Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 1992, str. 282. i dalje.

²¹ Npr. u slučaju *R. v. Ealing LBC ex p. Times Newspapers Ltd.* (1986) određena lokalna uprava nije iz političkih razloga dopustila da se određene novine nađu u javnoj knjižnici, jer su vlasnici navedenih novina otpustili brojne radnike zbog njihova štrajka. Takvu je odluku sud ocijenio kao ultra vires, budući da je odluka motivirana političkim razlozima, a trebala je biti motivirana zakonskom dužnošću da se osigura cjelovita i djelotvorna usluga knjižnice. H. W. R. Wade, Isto, str. 407.

Isto tako, akt će biti ultra vires, odnosno nezakonit, ukoliko njegov donositelj nije donio u dobroj vjeri (in good faith), postupajući dakle bona fidae.

Na kraju ovog razmatranja nekih slučajeva ultra vires može se navesti slučaj neispravno utvrđenih činjenica. Neispravno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka je donošenja nezakonitog akta, odnosno akta ultra vires.

b) Načela natural justice

Temeljem načela natural justice sudovi su ustanovili jednu vrstu kodeksa za pravični upravni postupak. U najširem bi se smislu natural justice mogla označiti kao "prirodni osjećaj za pravo i krivo", a u tehničkom se smislu taj pojam može izjednačiti s pravednošću i nepristranošću. U upravnom se pravu pod pojmom natural iustice podrazumijeva: prvo, da nitko ne može odlučivati u vlastitoj stvari (nemo iudex in propria causa) i drugo, da svaka osoba o čijim se pravima odlučuje ima pravo biti saslušana (audi altera partem).²²

Odluka suda o osporenom aktu uprave ovisi od vrste primijenjenog pravnog sredstva i vrste nedostatka akta uprave. Sud može poništiti ili izmijeniti akt uprave, može zabraniti upravnom organu da učini neki akt, nezakoniti akt, donijeti deklarativnu odluku o nekom spornom pravnom pitanju, dosuditi naknadu štete ili povraćaj stvari, osuditi službenu osobu zbog povrede kaznenog propisa i narediti upravnom organu da izvrši svoju dužnost.²³

U usporedbi s kontinentalnim sustavom kontrole uprave britanski sustav kontrole ima niz nedostataka, kako u pogledu organizacije kontrolnih organa tako i u pogledu obuhvatnosti i učinkovitosti kontrole. Nedostaci britanskog sustava kontrole predstavljaju upravo ono što čini prednost kontinentalnih sustava: postojanje cjelovitog sustava upravnog sudstva, njihova neovisnost od redovnih sudova, postojanje općih propisa o mjerodavnosti i postupku upravnih sudova, stavljanje pod kontrolu upravnih sudova, u pravilu, svih upravnih akata, itd.

Na osnovi rečenog, zaključili bismo da se britanski koncept kontrole uprave ne može ocijeniti efikasnim i zaokruženim, posebno sa stajališta pravne zaštite zainteresiranih osoba. Nesumnjivo je da stranka mora biti dobro upućena u sustav sudske zaštite i da mora ispunjavati vrlo složene uvjete da bi mogla doći do odgovarajuće sudske odluke. Sustavu sudske zaštite u Velikoj Britaniji najčešće se prigovara da je dug, skup i složene procedure – a da se istodobno ide za kontrolom formalno-procesne zakonitosti upravnih akcija, uz relativno zapostavljanje provjere činjenične osnove upravnog djelovanja.

²² Vidi: H. W. R. Wade, Isto, str. 464.

²³ M. Stojanović, *Sudska kontrola akata uprave*, Beograd 1963, str. 48.

JUDICAL CONTROL OF THE ADMINISTRATION IN GREAT BRITAIN

Summary

In the work are given review and fundamental characteristics of the administration's control in Great Britain, which conducts through ordinary courts (so-called system of the anglosaxon's control of the administration). Ordinary courts control legitimacies of individual administrative acts, but also of general acts of the administration. Juridicial resources for an examination of a legality of the administration's acts, in a essence they are determined by Common Law and Equity Law, but there are also some special possibilities overlooked by Statutory Law. Author analyses organs of the control and their authority as like as a width of a range of the administrative judicial control.