

## SUDSKA KONTROLA PODZAKONSKIH PROPISA U ENGLESKOJ

### *Sažetak*

*U ovom radu su obrađena bitna pitanja sudske kontrole podzakonskih propisa u Engleskoj. Posle uvodnih napomena, u drugom delu rada analizirana je organizacija sudova, njihova nadležnost i način pokretanja postupka za ocenu zakonitosti podzakonskih propisa. Treći deo rada posvećen je kriterijumima prema kojima se vrši ocena zakonitosti podzakonskih propisa i vrstama njihove nezakonitosti. U četvrtom delu ispitana je delotvornost sudske kontrole podzakonskih propisa, a u poslednjem, petom delu razmatrana su njena ograničenja. Autor zaključuje da je sistem sudske kontrole podzakonskih propisa, bez obzira na izvesna ograničenja, delotvoran i da pruža adekvatnu pravnu zaštitu ljudskih prava i sloboda.*

***Ključne reči:*** podzakonski propisi, sudska kontrola, *ultra vires*, equity, administrativni tribunal, pravilo *Vednesbury*

### 1. Uvodne napomene

Poštovanje ljudskih sloboda i prava kao neprikosnovenih vrednosti predstavlja politički ideal vladavine prava. Zakonitost uprave, kao jedno od načela vladavine prava, podrazumeva da pojedinačni akti i radnje svih organa uprave moraju imati osnov u zakonu i da građani uživaju zaštitu nezavisnog suda od nezakonitih pojedinačnih akata uprave kojima se odlučuje o njihovim pravima, obavezama ili interesima. Takođe, zakonitost uprave uključuje i formalnu i materijalnu usaglašenost opštih pravnih akata uprave (podzakonskih propisa) sa zakonom.

Osnovni cilj načela zakonitosti uprave jeste predvidivost akcija upravne vlasti prema građanima, odnosno odsustvo arbitrarnog delovanja uprave. Taj cilj se na efikasan način može ostvariti uspostavljanjem mehanizma sudske kontrole akata uprave od strane nezavisnih sudova kao treće grane državne vlasti. Takva kontrola treba da obuhvati ne samo ocenu da li je neko postupanje uprave bilo *intra vires* ili *ultra vires* već i da li je sadržaj akata uprave bio u skladu sa zakonom, jer je jedino tada diskrecija uprave isključena (Hajek, 1998, p. 188).

\* Doktor pravnih nauka, pukovnik policije, pomoćnik načelnika Uprave policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, e-mail: [stevandic.danilo@gmail.com](mailto:stevandic.danilo@gmail.com)

U Velikoj Britaniji podzakonski propisi čine veliku grupu opštih pravnih akata uprave različitih naziva i različite pravne snage.<sup>1</sup> Za razliku od primarnog zakonodavstva – zakona Parlamenta kojima se vrši primarno i originerno regulisanje društvenih odnosa, podzakonski propisi predstavljaju subordinirano zakonodavstvo<sup>2</sup> zato što regulisanju pristupaju tek kada ih Parlament za to zakonom ovlasti (sekundarno i derivatno regulisanje) i zato što ih Parlament putem zakona uvek može promeniti ili ukinuti. Od primarnog zakonodavstva se razlikuju ne samo u formalnom smislu (prema donosiocu i postupku donošenja) nego i prema pravnom režimu kome podležu (sudska kontrola).

Sudska kontrola uprave predstavlja *conditio sine qua non* ostvarenja vladavine prava. Cilj ovog rada je da ispita i predstavi način funkcionisanja sistema sudske kontrole podzakonskih propisa u Velikoj Britaniji, pre svega na primerima iz engleskog prava. Osnovna hipoteza je da britanski sudovi efikasnom kontrolom podzakonskih propisa pružaju adekvatnu pravnu zaštitu ljudskih prava i sloboda.

## 2. Subjekti i postupak kontrole

Za razliku od zemalja koje pripadaju evropsko-kontinentalnom sistemu prava (Francuske, Nemačke, Austrije), u Engleskoj<sup>3</sup> je sudska kontrola uprave prvenstveno u nadležnosti redovnih sudova, s tim što su određene nadležnosti u tom smislu poverene administrativnim tribunalima (Vranjanac, 1992, pp. 31-38). Sistem sudske kontrole je podešen na takav način da je uprava, jednako kao i privatna lica, podvrgnuta opštem pravu (*comon law*), pa samim tim podleže kontroli redovnih sudova (Milosavljević, 2017, p. 368).

Kontrola podzakonskih propisa je u nadležnosti redovnih sudova i administrativnih tribunala koji su formirani za pojedine oblasti (obrazovanje, zaposlenje, zdravstvo, transport i dr.) (Bradley & Ewing, 2007, pp. 697-699). U tim oblastima, prvostepena nadležnost za vršenje sudske kontrole podzakonskih propisa pripada prvostepenim administrativnim tribunalima (*First-Tier tribunals*), protiv čijih odluka se može izjaviti žalba Višem tribunalu (*Upper Tribunal*) koji je nadležan za čitavo područje Velike Britanije.<sup>4</sup> Ako u drugim oblastima nije utvrđeno pravo žalbe tribunalu, može se neposredno pokrenuti postupak sudske kontrole pred redovnim sudovima (Jerinić, 2012,

<sup>1</sup> Na primer, uredbе (*orders*), pravila (*rules*), propisi (*regulations*), statuti (*by-laws*), mere (*measures*). Podzakonski propisi mogu imati oblik zakonskih instrumenata (*statutory instrument*) samo kada je to izričito predviđeno u zakonu na osnovu kog se donose (*parent-act*). Klasifikuju se prema donosiocu, a među najznačajnijim su: tzv. uredbе u Savetu (*Orders in Council*) – izvršne kraljičine naredbe; ministarske uredbе, pravila i propisi; statuti organa lokalne samouprave; statuti i propisi javnih tela (korporacija); pravila postupka koja donose sudovi; mere Engleske crkve i dr. (Philips, Jackson & Leopold, 2001, pp. 666-667).

<sup>2</sup> U jezičkoj praksi Velike Britanije se za označavanje podzakonskih propisa pored dominantnih izraza subordinirano zakonodavstvo (*subordinate legislation*) i delegirano zakonodavstvo (*delegated legislation*) koriste i drugi generički izrazi kao što su: sekundarno zakonodavstvo (*secondary legislation*), izvršno zakonodavstvo (*executive legislation*), supsidijarno zakonodavstvo (*subsidiary legislation*), preneseno zakonodavstvo (*transpose legislation*) i dr.

<sup>3</sup> Subjekte i postupak sudske kontrole analiziramo samo u Engleskoj, budući da Velika Britanija nema jedinstven sudski sistem.

<sup>4</sup> Čl. 13 i 15 Zakona o tribunalima, sudovima i sprovođenju odluka iz 2007. godine (*Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*),.

pp. 94-95). Prvostepena nadležnost je poverena Višem sudu (*High Court*), tj. njegovom odeljenju koje nosi naziv Upravni sud (*Administrative court*). Apelacioni sud (*Court of Appeal*) odlučuje o žalbama na odluke Višeg suda i na odluke Višeg tribunala, što znači da odluke administrativnih tribunala ne izmiču sudskoj kontroli. Najviša sudska instanca je Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva (*The Supreme Court of the United Kingdom*) koji je 2009. godine preuzeo sudske nadležnosti Doma lordova.

Sistem sudske kontrole dopušta mogućnost tužbe protiv podzakonskih propisa zbog direktne povrede prava ili interesa (apstraktni spor o zakonitosti) ili isticanjem prigovora nezakonitosti podzakonskog propisa u konkretnom slučaju (konkretni spor o zakonitosti) (Stojanović, 1963, pp. 53-54, 154). Tzv. „tužbu za utvrđenje“ može podneti svako fizičko ili pravno lice čiji je pravni interes oštećen ili ako postoji takva mogućnost, a u slučaju izostanka povrede ličnog interesa tužbu može podneti javni pravobranilac (Vranjanac, 1994, p. 50). Tužba za utvrđenje se uz odobrenje Višeg suda podnosi postupajućem sudu, a u izvesnim slučajevima takva tužba se može podneti i nadležnom administrativnom tribunalu. Stranka ima na raspolaganju više pravnih sredstava, i to: tužbu zbog prekršaja zabrane koju podzakonski propis sadrži; pravno sredstvo *originating summons* kojim se od suda može zahtevati tumačenje podzakonskog propisa i utvrđivanje prava tužioca; i pravno sredstvo *prohibition* kojim se uz odobrenje Apelacionog suda može sprečiti donošenje takvog propisa u toku postupka donošenja, a za propise za koje postoji obaveza podnošenja Parlamentu, samo pre njegovog podnošenja.

Prigovor nezakonitosti podzakonskog propisa moguće je isticati u građanskom ili krivičnom sporu. Ako je u krivičnom sporu optuženi prethodno imao priliku da istakne prigovor protiv takvog propisa ili odluke zasnovane na njemu, osporavanje podzakonskog propisa neće biti dozvoljeno (Leyland & Anthony, 2009, p. 280). Međutim, u situaciji kada je optuženi saznao za podzakonski propis tek nakon što je optužen za njegovo kršenje (u toku krivičnog postupka), sud će pretpostaviti da Parlament nije imao nameru da optuženog liši mogućnosti da se na takav način brani i dozvoliće prigovor, osim ako zakon ne sadrži izričitu suprotnu odredbu.<sup>5</sup>

### 3. Merila zakonitosti i vrste nezakonitosti

U odsustvu pisanog ustava, sudska kontrola podzakonskih propisa podrazumeva samo kontrolu njihove zakonitosti. Zakonitost podzakonskih propisa sudovi ocenjuju polazeći od načela o prekoračenju ovlašćenja (*ultra vires*) i načela pravičnosti (*equity*) (Jerinić, 2012, p. 205). Načelo *ultra vires* se odnosi na nepravilnosti u pogledu sprovođenja postupka, na povredu zakonskih ili *common law* pravila, ili na zloupotrebu diskrecionih

<sup>5</sup> U predmetu *Boddington protiv Britanskog železničkog preduzeća (Boddington v. British Transport Police [1999] 2 AC 143)*, podnosilac žalbe je optužen za kršenje podzakonskog akta kojim je bila propisana zabrana pušenja u vagonima. Sudija za prekršaje je odbio prigovor nezakonitosti podzakonskog akta i odluke zasnovane na njemu, a Okružni sud je odbacio žalbu jer je po njegovoj oceni istaknuti prigovor izašao izvan nadležnosti krivičnog suda. Međutim, Dom lordova je smatrao da su takvi prigovori u okviru krivičnog postupka mogući ako su u skladu sa pretpostavljenim namerama Parlamenta koje se odnose na optuženog, ali je u konkretnom predmetu žalba odbačena (v. Leyland & Anthony, 2009, p. 280; Alder, 2005, p. 361).

ovlašćenja. Načelo *equity* podrazumeva nepristrasnost donosioca odluke (*bias*) i prava stranke da bude saslušana pre nego što se odluči o njenom pravu ili interesu (*fair hearing*).

Uspeh u pogledu osporavanja zakonitosti podzakonskih propisa zavisi od toga kako sudovi razumeju i tumače odredbe zakona kojim je delegirano ovlašćenje za donošenja takvog propisa. Sudovi obično nastoje da tumačenjem zakona utvrde stvarnu nameru Parlamenta. Uz to, prema Zakonu o ljudskim pravima iz 1998. godine (*The Human Rights Act 1998*), sudovi su dužni da pravne norme tumače u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje u tekstu: Konvencija) (Petrov, 2007, pp. 125-126; Vranjanac, 2014, p. 84). Ako utvrdi inkompatibilnost podzakonskog propisa sa pravima zagwarantovanim Konvencijom, sud može poništiti takav propis čak i ako je donet u okviru zakonskih ovlašćenja (Bradley & Ewing, 2007, p. 688). Međutim, poništenje podzakonskog propisa će izostati ako zakon na osnovu kog je donet takav propis sprečava poništenje inkompatibilnih odredbi (čl. 3, st. 2, tač. c. Zakona o ljudskim pravima iz 1998. godine).

Prilikom ocene zakonitosti sud može da zaključi da je podzakonski propis *ultra vires* zbog materijalnih i formalno-procesnih nedostataka (De Smith, 1977, p. 551). Savremeni koncept sudske kontrole uprave je ustanovljen u slučaju Venzburi (*Vednesbury*) tako što je Dom lordova postavio pravni standard *ultra vires* akta uprave kao akta koji je „nerazuman“ (*unreasonable*) (*Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223). Dom lordova je kasnije proširio obim tog standarda, ocenivši da je radnja državnog organa *ultra vires* ako je: nezakonita (*illegal*), protivna pravilima fer postupka (*unfair*) ili nerazumna (*unreasonable*) (*Council of Civil Service Unions and others v. Minister for the Civil Service* („GCHQ“) [1984] 3 All ER 935 GCHQ).

### 3.1. Materijalni nedostaci

Podzakonski propis će biti *ultra vires* u materijalnom smislu ako je donosilac takvog akta *prekoračio zakonska ovlašćenja* (Carroll, 2007, p. 155). Saglasno tome, sud je ocenio da je odredba propisa o upravljanju zatvorima bila *ultra vires* jer se preterano mešala u prepisku zatvorenika (*R v. Home Secretary ex p. Leech* [1994] QB 198). Takođe, ako zakon ovlasti ministra da ograniči broj sletanja vazduhoplova na određeni aerodrom radi smanjenja emitovanja buke, on nije mogao da propisom ograniči količinu buke, već samo broj vazduhoplova koji mogu da slete (*R v. Secretary of State for Transport ex p. Richmond LBC* [1994] 1 WRL 74). Upečatljiv primer prekoračenja ovlašćenja predstavlja slučaj *Regina* u kome je sud zaključio da je nezakonit propis prema kome tražioci azila u Velikoj Britaniji nisu mogli da ostvare prava iz socijalnog osiguranja dok ne bude odlučeno o njihovom zahtevu za azil, jer su takve odredbe stvorile ozbiljne teškoće za ostvarivanje prava tražilaca azila prema Zakonu o zahtevima za azil i imigraciju iz 1993. godine (*Asylum and Immigration Appeals Act*) (*Regina v. Secretary of State for Social Security, ex parte Joint Council for the Welfare of Immigrants* [1996] 2 All ER 385).

Osnovna pretpostavka od koje sudovi polaze prilikom kontrole zakonitosti podzakonskih propisa je da Parlament nikada nije imao nameru da delegira zakonodavna

ovlašćenja kojima će se *kršiti ustavni principi i osnovna ljudska prava* (Wade & Forsyth, 2004, pp. 875, 876). Prema oceni suda, ako zakonom izričito nije drugačije određeno, Parlament sigurno nije imao nameru da delegira ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa kojima se *nameće porez bez njegove saglasnosti* (*Daymond v. South West Water Authority* [1976] AC 609, HL; *Attorney General v. Wilts United Dairies Ltd* (1921) 37 TLR 884), ograničavaju *osnovne slobode i ljudska prava*,<sup>6</sup> ograničava *pravo na pristup sudovima* (*Chester v. Bateson* [1920] 1 KB 829) ili ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata koji imaju *povratno (retroaktivno) dejstvo*.<sup>7</sup>

Materijalnim nedostatkom smatra se *nezakonita poddelegacija zakonskog ovlašćenja* (Philips, Jackson & Leoplđ, 2001, p. 671). Poddelegacija zakonskog ovlašćenja je zakonita samo ako je zakonom propisana. Uprkos tome što je poddelegacija zakonskih ovlašćenja karakteristična za hitne slučajeve, takva ovlašćenja sadrži Zakon o sprečavanju i kontroli zagađenja iz 1999. godine (*Pollution Prevention and Control Act*) kojim je implementirana direktiva Evropske unije (dalje u tekstu: EU) u toj oblasti.

Podzakonski propis će biti nezakonit ako u materijalnom smislu *nije u saglasnosti sa pravom EU* (Wade & Forsyth, 2004, p. 878). Tako je u slučaju *Johnston v. Chief Constable of the Royal Irish Constabulary* [1987] QB 129 (ECJ) sud ocenio da je nezakonit podzakonski propis kojim je otpuštenoj policijskoj službenici, suprotno direktivi EU, uskraćeno pravo na delotvoran pravni lek.

Podzakonski propis će biti *ultra vires* i zbog neodređenosti, tj. ako značenje njegovih odredbi ne može biti utvrđeno sa izvesnim stepenom sigurnosti (Wade & Forsyth, 2004, p. 879). Tipičan primer predstavlja podzakonski propis kojim je bilo utvrđeno da nijedno lice neće uznemiravati prolaznike na ulici (*Nach v. Findlay* (1901) 85 LT 682). Prilikom ocene određenosti podzakonskog propisa sudovi koriste dva pristupa (Wade & Forsyth, 2004, p. 879). Prvim pristupom sud ispituje da li podzakonski propis sadrži adekvatne informacije o dužnostima onih koji bi trebalo da mu se povinuju (*Kruse v. Johnson* [1898] 2 QB 91 at 108). Drugim pristupom sud će oceniti kao nezakonit podzakonski propis ako mu se ne može dati nikakvo značenje ili nikakvo smisljeno ili utvrđljivo značenje (*Fawcett Properties Ltd. v. Buckingham CC* [1961] AC 636 at 677-678).

Podzakonski propis će biti *ultra vires* ako su njegove odredbe nerazumne ili neopravdane (Leyland & Anthony, 2009, pp. 284 i dalje). Pravni standard nerazumnosti/neopravdanosti je postavljen u već spomenutom slučaju Venzburi, prema kome će podzakonski propis biti nezakonit ako sud nađe da je on toliko nerazuman da nijedno razumno telo ne bi moglo doneti takvu odluku.<sup>8</sup> Prema oceni suda, podzakonski propisi su bili nerazumni/neopravdani kada su propisivali, na primer, izričito odobrenje

<sup>6</sup> U predmetu *Raymond v. Honey* [1983] 1 AC 1 sud je ocenio da Parlament sigurno nije imao nameru da ovlasti ministra unutrašnjih poslova da propisom o upravljanju zatvorima ograniči pravo zatvorenika na pristup sudovima.

<sup>7</sup> U predmetu *Malloch v. Aberdeen Corporation* 1974 SLT 253 sud je ocenio nezakonitim podzakonski akt državnog sekretara za Škotsku koji je propisivao da se nastavnicima koji su ranije stekli kvalifikacije oduzme pravo da nastave da izvode nastavu ako se ne budu registrovali u Nastavničkom savetu.

<sup>8</sup> U konkretnom slučaju, prema Zakonu o nedeljnoj zabavi iz 1932. godine (*Sunday Entertainments Act*), korporacija Venzburi je imala diskreciono pravo da dodeli licence koje bioskopima omogućavaju da rade nedeljom, ali uz određene uslove koje nadležni organi mogu propisati. Podzakonskim aktom je propisano da deca mlađa od 15 godina ne mogu da prisustvuju nedeljnim projekcijama, što je sud smatrao *ultra vires*. Više o tome (Barnett, 2009, p. 659).

gradonačelnika za sviranje, pevanje ili propovedanje na nekoj ulici; zabranu prodaje putem aukcije na javnoj pijaci; ovlašćenje poreskih organa da ispituju sva dokumenta jednog preduzeća, umesto da se ograniče samo na dokumenta o oporezivoj robi i dr. (Wayde & Forsyth, 2004, p. 884). S druge strane, zakonski instrumenti koje je Parlament odobrio u afirmativnoj proceduri samo izuzetno mogu biti ocenjeni kao nerazumni (*Environment Secretary, ex parte v. Nottinghamshire County Council* [1986] AC 240).

Podzakonski propis će takođe biti *ultra vires* ako je donet u pogrešne svrhe (*wrong purposes*) i u lošoj nameri (*bad fait*), tj. radi ostvarivanja drugih ciljeva koje Parlament očigledno nije imao na umu prilikom delegiranja ovlašćenja; ako je terminološki neprecizan da se ne može sa sigurnošću utvrditi njegovo značenje i delokrug primene (*Percy v. Hall* [1997] 3 W.L.R. 573) i ako je u *suprotnosti sa osnovnim načelima običajnog prava* (*London Passenger Transport Board v. Sumner* [1935] 99 JP 387).

Konačno, podzakonski propis će biti nezakonit ako je *suštinski nepravedan*, tj. *suprotan prirodnoj pravdi* (Wayde & Forsyth, 2004, p. 884). Spor *Bates* je pokrenut zbog toga što jedna advokatska komora, za razliku od drugih udruženja advokata, nije bila konsultovana prilikom donošenja uredbe kojom su na osnovu Zakona o advokaturi iz 1957. godine (*Solicitors Act*) regulisane advokatske tarife i troškovi (*Bates v. Lord Hailsham* [1972] 1 WLR 1373 at 1378). Sud je odbio tužbu, a odluku je obrazložio sudija Megari (Meggary) na sledeći način: „Dozvolite mi da prihvatim da se u sferi takozvanog kvazizakonodavstva prostiru pravila prirodne pravde i da u administrativnom ili izvršnom polju postoji opšta dužnost pravednosti [...] Mnogi koji su pogođeni delegiranim zakonodavstvom, i to pogođeni znatno, nikada nisu konsultovani u procesu usvajanja tog zakonodavstva; pa ipak oni nemaju nikakav lek [...] Ne znam ni za kakvo implicirano pravo da budu konsultovani ili da daju primedbe, ili za neki princip po kome sudovi mogu da nalože da zakonodavni proces bude po meri onih koji tvrde da je za konsultacije i razmatranje dato nedovoljno vreme“ (Wayde & Forsyth, 2004, pp. 884-885). Budući da je uredba imala pravnu prirodu zakonskog instrumenta, nije bilo moguće primeniti načelo *equity* prema kome stranka ima pravo da bude saslušana pre nego što se odluči o njenom pravu ili interesu (*fair hearing*).

### 3.2. Formalni nedostaci

Zakoni kojima Parlament delegira ovlašćenja sadrže niz formalnih zahteva proceduralnog karaktera koje nosioci upravne vlasti moraju ispuniti kako bi podzakonski propis bio valjan. Nepoštovanje takvih zahteva učiniće da sud poništi podzakonski propis iz formalnih razloga, osim ako takvi zahtevi imaju karakter preporuka, odnosno smernica (Wayde & Forsyth, 2004, pp. 865, 898).

Najčešći proceduralni nedostaci koji su utvrđeni u sudskoj praksi su nepodnošenje podzakonskog propisa Parlamentu (u nacrtu ili nakon njegovog donošenja) i izostanak konsultacija sa savetodavnim telima ili sa pravnim subjektima na koje podzakonski akt utiče (Wayde & Forsyth, 2004, p. 885).

Zakoni obično sadrže zahtev za obavljanje konsultacija sa zainteresovanim stranama, a čak i u odsustvu takve norme, uobičajena administrativna procedura je da se konsultuju

subjekti koji mogu biti uključeni ili pogođeni primenom propisa. Kada postoji takav zahtev, konsultacije moraju biti sprovedene dok je predlog podzakonskog propisa u fazi izrade, mora se dati dovoljno informacija kako bi predlog mogao da dobije korisne sugestije, mora se obezbediti dovoljno vremena za davanje mišljenja i sugestija, a mišljenja i sugestije koji su dobijeni tokom konsultacija moraju biti uzete u obzir prilikom usvajanja konačnog teksta podzakonskog propisa (*R v. Nort Devon Health Authority*, ex p Coughlan [2001] QB 213, at [108]; *R v. Secretary of State for Social Services*, ex parte Association of Metropolitan Authorities [1986] 1 All ER 164). Ako delegirajući zakon sadrži izričit zahtev za obavljanje konsultacija, taj zahtev ima prirodu pravne obaveze, pa njegovo kršenje predstavlja osnov za poništenje podzakonskog akta (*Agricultural, Horticultural and Forestry Industry Training Board v. Aylesbury Mushrooms Ltd* [1972] 1 WLR 190).

### 3.3. Objavljivanje

Objavljivanje zakonskih instrumenata propisano je u čl. 2, st. 1 Zakona o zakonskim instrumentima iz 1946. godine (*Statutory Instruments Act*, 1946).<sup>9</sup> Prema shvatanju britanskih sudova, zahtev za objavljivanje zakonskih instrumenata treba shvatiti pre kao preporuku nego kao pravnu obavezu. Ako nije objavljen, zakonski instrument će biti nevažeći samo ako nisu preduzeti bilo kakvi drugi opravdani koraci da se njegov tekst objavi ili da se na drugi način učini dostupan licima na koja se odnosi ili optuženim licima (*Johnson v. Sargent* [1918] 1 KB 101; Wayde & Forsyth, 2004, p. 894) ako su pak takvi koraci preduzeti, zakonski instrument će biti važeći, iako nije formalno objavljen (*R v. Metalcraft* [1954] QB 586; Carroll, 2007, p. 156).

Svaki zakonski instrument nakon donošenja mora biti dostavljen Kraljevskoj štampariji, numerisan, odštampan i stavljen u prodaju (Bradley & Ewing, 2007, p. 687). Međutim, pojedini zakonski instrumenti mogu biti izuzeti od ove obaveze, kao na primer pojedine uredbe u Savetu (*Orders on Council*) (Leyland & Anthony, 2009, p. 38) ili zakonski instrumenti lokalnog karaktera (Bradley & Ewing, 2007, p. 687). Osim toga, obavezi objavljivanja ne podležu ni pojedini propisi doneti na osnovu zakonskih instrumenata kao rezultat poddelegacije ovlašćenja (Wade & Forsyth, 2004, p. 893).

## 4. Delotvornost sudske kontrole

Sudska odluka kojom je utvrđena nezakonitost podzakonskog propisa u većini slučajeva ima ograničeno pravno dejstvo na stranke u sporu (*inter partes*), pa takav propis ostaje na snazi i obavezuje sve pravne subjekte izvan konkretnog spora sve dok u redovnom postupku ne bude ukinut ili izmenjen. Zbog toga se smatra da teorija *ultra vires* ima u izvesnom smislu ulogu ekscepcije nezakonitosti (Kamarić, 1957, p. 209).

Kada sud oceni da je podzakonski propis *ultra vires* i poništi ga, to istovremeno znači da su nezakonite i sve odluke (pojedinačni akti) koje su na osnovu takvog podzakonskog

<sup>9</sup> Zakon je izmenjen i dopunjen usvajanjem *Statutory Instruments (Production and Sale) Act* 1996.

propisa donete. Budući da takve sudske odluke mogu negativno uticati na pravnu sigurnost, engleski sudovi u takvim situacijama imaju dve opcije (Leyland & Anthony, 2009, p. 281). Prva je da donesu deklarativnu odluku da je podzakonski propis nezakonit, pri čemu takva odluka neće imati pravne posledice poništenja propisa. Druga opcija postoji kada sud utvrdi da su samo pojedine odredbe nezakonite, a struktura podzakonskog propisa je takva da je primenom testa „plave olovke“ (*blue pencil*) moguće njihovo razdvajanje od ostalih „zakonitih“ odredbi (*Dunkley v. Evans* [1981] 3 All ER 285). Test „plave olovke“ podrazumeva analizu teksta i ispitivanje da li uklanjanje nezakonite fraze ili rečenice ostavlja gramatički ispravan i koherentan tekst, kao i test da li će u tom slučaju smisao odredbi ostati suštinski nepromenjen (Bradley & Ewing, 2007, p. 689). Uspešnom primenom ovog testa obezbeđuje se zaštita pojedinca od nezakonitosti i ostajanje na snazi *intra vires* odredbi podzakonskog propisa (Leyland & Anthony, 2009, p. 689).

U pogledu izvršenja sudskih odluka, organi javne vlasti, izuzev Krune (*the Crown*) (v. Zakon o postupcima protiv Krune iz 1947. godine /*Crown Proceedings Act*) imaju isti položaj kao i privatna lica. Stranka može zahtevati izvršenje presude donete u njenu korist u odgovarajućem zakonom utvrđenom postupku. U takvim situacijama pravna sigurnost se ne dovodi u pitanje, budući da organi javne vlasti gotovo uvek poštuju sudske odluke (Jerinić, 2012, p. 345).

## 5. Ograničenja sudske kontrole

Načelo vladavine prava podrazumeva sudsku kontrolu uprave, pa samim tim podzakonski propisi podležu oceni njihove usaglašenosti sa zakonom. Međutim, sudska kontrola zakonitosti podzakonskih propisa može biti isključena zakonom, što je posledica odsustva pisanog ustava i suprematije Parlamenta.

U prošlosti, Parlament je najčešće onemogućavao sudsku kontrolu podzakonskih propisa izričitim zakonskim odredbama tipa „kao da je donet u ovom aktu“ (*as if enacted in this act*) ili klauzulom „ubedljivog dokaza“ (*Conclusive evidence*) (Kamarić, 1957, pp. 211-212; Radović, 1989, p. 87). U prvom slučaju, podzakonski propis koji je donet na osnovu takve odredbe imao je pravno dejstvo kao da je sadržan u zakonu na osnovu kog je donet; u drugom slučaju, podzakonski propis je imao pravno dejstvo zakona ako ministar potvrdi da je takav propis donet u granicama zakonskog ovlašćenja (Wade & Forsyth, 2004, p. 890).

Za razliku od tog doba, sudsku kontrolu podzakonskih propisa Parlament sada obično onemogućava upotrebom široko formulisanih i neodređenih odredbi kojima upravi delegira opsežna regulativna ovlašćenja (Wade & Forsyth, 2004, p. 890). Nekada su takve odredbe (klauzula „Henrija VIII“) u Zakonu o proklamacijama (*Statute of Proclamations*) iz 1539. godine omogućile Henriju VIII da ukine i zameni ondašnje zakone (Loveland, 2009, pp. 140-141). U novije vreme, slične odredbe sadrži Zakon o zakonskoj i regulatornoj reformi iz 2006. godine (*Legislative and Regulatory Reform Act*, 2006.). Međutim, takvo ograničenje sudske kontrole, ali i sva druga ograničenja, moguće je na osnovu Zakona o ljudskim pravima iz 1998. godine osporavati zbog kršenja prava na sudsku odluku (Wade & Forsyth, 2004, p. 891).

## 6. Zaključak

Upravna vlast u Velikoj Britaniji je, jednako kao i privatna lica, podvrgnuta opštem pravu (*common law*), pa saglasno tome njeni akti (opšti i pojedinačni) podležu režimu sudske kontrole. Sudsku kontrolu podzakonskih propisa vrše redovni sudovi, a u određenim oblastima i administrativni tribunali, u apstraktnom i konkretnom sporu o zakonitosti. Stranka ima na raspolaganju tužbu zbog prekršaja zabrane i pravna sredstva *originating summons* i *prohibition*.

Ocena zakonitosti podzakonskih propisa vrši se prema načelima *ultra vires* i *equity*. Takvi propisi mogu se osporavati zbog materijalnih i formalnih nedostataka koji su definisani i detaljno razrađeni u sudskoj praksi. Sudovi podržavaju podzakonske propise kad god je to moguće, ali samo do granice ugroženosti osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Slabe tačke sistema se ogledaju u tome što pojedini podzakonski propisi izmiču sudskoj kontroli i u tome što u nekim slučajevima sudske odluke kojima je utvrđena nezakonitost podzakonskog propisa nemaju pravno dejstvo poništenja, pa takav propis i dalje ostaje deo pravnog poretka. Međutim, precedentni karakter sudskih odluka i tradicionalna privrženost britanskih sudija vladavini prava čine sistem sudske kontrole delotvornim i obezbeđuju adekvatan nivo zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

## Literatura

- Alder, J. 2005. *Constitutional and Administrative Law*. Hampshire Palgrave: Macmillan.
- Barnett, H. 2009. *Constitutional and Administrative Law*. London-New York: Routledge - Cavendish.
- Bradley, A. W. & Ewing, K. D. 2007. *Constitutional and administrative law*. Harlow: Pearson.
- Carroll, A. 2007. *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Longman.
- De Smith, S. A. 1977. *Constitutional and Administrative Law*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Hajek, F. 1998. *Poredak slobode*. Novi Sad: Global Book.
- Jerinić, J. 2012. *Sudska kontrola uprave*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Javno preduzeće Službeni glasnik.
- Kamarić, M. 1957. *Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlašćenja*. Sarajevo: Naučno društvo Bosne i Hercegovine.
- Leyland, P. & Anthony, G. 2009. *Textbook on Administrative Law*. New York: Oxford University Press.
- Loveland, I. 2009. *Constitutional and Administrative Law, and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Milosavljević, B. 2017. *Upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Javno preduzeće Službeni glasnik.
- Petrov, V. 2007. *Engleski ustav*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Javno preduzeće Službeni glasnik.
- Philips, O. H., Jackson, P. & Leopold, P. 2001. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell.
- Radović, Z. 1989. *Normativna delatnost izvršne vlasti*. Beograd: Institut za uporedno pravo.

- Stojanović, M. 1963. *Sudska kontrola akata uprave: Austrija, Engleska, Francuska, Italija, Savezna Republika Nemačka, Sjedinjene Američke Države*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Vranjanac, D. 1992. Administrativni tribunali kao organi sudske kontrole uprave u Engleskoj. *Strani pravni život*, 2-3, pp. 31-38.
- Vranjanac, D. 1994. Podzakonski propisi u Velikoj Britaniji. *Strani pravni život*, 1.
- Vranjanac D. 2014. Zakon o ljudskim pravima (*The Human Rights Act*) i njegov uticaj na ustavni sistem Velike Britanije. *Pravni zapisi*, 1.
- Wade, W. & Forsyth, C. 2004. *Administrative law*. Oxford: Oxford University Press.

### Pravni izvori

- Statutory Instruments (Production and Sale) Act* 1996, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/54/contents>, (25. 10. 2018.)
- Zakon o ljudskim pravima iz 1998. godine (*The Human Rights Act* 1998), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/section/3>, (22. 10. 2018.)
- Zakon o postupcima protiv Krune iz 1947. godine (*Crown Proceedings Act* 1947), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/contents>, (22. 10. 2018.)
- Zakon o tribunalima, sudovima i sprovođenju odluka iz 2007. godine (*Tribunals, Courts and Enforcement Act* 2007), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>, 22. 10. 2018.
- Zakon o zakonskim instrumentima iz 1946. godine (*Statutory Instruments Act* 1946), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/36/section/2>, (25. 10. 2018.)
- Zakon o zakonskoj i regulatornoj reformi iz 2006. godine (*Legislative and Regulatory Reform Act* 2006), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/51/contents>, (23. 10. 2018.)

### Sudska praksa

- Agricultural, Horticultural and Forestry Industry Training Board v. Aylesbury Mushrooms Ltd [1972] 1 WLR 190.
- Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223.
- Attorney General v. Wilts United Dairies Ltd (1921) 37 TLR 884.
- Bates v. Lord Hailsham [1972] 1 WLR 1373 at 1378.
- Boddington v. British Transport Police [1999] 2 AC 143.
- Chester v. Bateson [1920] 1 KB 829.
- Council of Civil Service Unions and others v. Minister for the Civil Service (,GCHQ') [1984] 3 All ER 935 GCHQ.
- Daymond v. South West Water Authority [1976] AC 609, HL.
- Dunkley v. Evans [1981] 3 All ER 285.
- Environment Secretary, ex parte v. Nottinghamshire County Council [1986] AC 240.
- Fawcett Properties Ltd. v. Buckingham CC [1961] AC 636 at 677-678.
- Johnson v. Sargant [1918] 1 KB 101.
- Kruse v. Johnson [1898] 2 QB 91 at 108.

London Passenger Transport Board v. Sumner [1935] 99 JP 387.  
Malloch v. Aberdeen Corporation 1974 SLT 253.  
Nach v. Findlay (1901) 85 LT 682.  
Percy v. Hall [1997] 3 *W.L.R.* 573.  
R v. Home Secretary ex p. Leech [1994] QB 198.  
R v. Metalcraft [1954] QB 586.  
R v. Nort Devon Health Authority, ex p Coughlan [2001] QB 213, at [108].  
R v. Secretary of State for Social Services, ex parte Association of Metropolitan Authorities [1986] 1 All ER 164.  
R v. Secretary of State for Transport ex p. Richmond LBC [1994] 1 WRL 74.  
Raymond v. Honey [1983] 1 AC 1.  
Regina v. Secretary of State for Social Security, ex parte Joint Council for the Welfare of Immigrants [1996] 2 All ER 385.

### **Danilo Đ. Stevandić, PhD**

Police Colonel

Assistant to the Head of Police Directorate, Ministry of Interior, Republic of Serbia

e-mail: [stevandic.danilo@gmail.com](mailto:stevandic.danilo@gmail.com)

## **JUDICIAL CONTROL OF SUBORDINATE LEGISLATION IN ENGLAND**

### Summary

This academic work deals with issues concerning judicial control of subordinate legislation in England. Thereafter introductory remarks, in the second part of this paper the organization of courts, their jurisdiction and the manner of initiating the procedure for assessing the legality of subordinate legislation was analyzed. The third part of the paper is devoted to the criteria for assessing the legality of subordinate legislation and the types of their irregularities. In the fourth part, the effectiveness of the judicial control of the subordinate legislation was examined, and finally, in the fifth part, its limitations were considered. The author concludes that the system of judicial control of the subordinate legislation, regardless of certain limitations, is effective and provides adequate legal protection of human rights and freedoms.

**Keywords:** subordinate legislation, judicial control, civil court, administrative tribunal, *ultra vires*, equity, Wednesbury rule, wrong purpose.

**Priljeno: 1.11.2018.**  
**Prihvaćeno: 25.4.2019.**