

ANGLOSAKSONSKI SISTEM KONTROLE NAD AKTIMA UPRAVE

Anglosaksonski sistem kontrole državne uprave primenjen je uglavnom u Engleskoj i Sjedinjenim Američkim Državama.

Anglosaksonska koncepcija ne poznaje razliku između javnog i privatnog prava, kao ni posledice koje iz te razlike proizilaze. Anglosaksonski pravni režim se karakteriše jedinstvom prava, postojanjem jednog opšteg prava (common law) kome su država, njeni organi i druga javna kolektivna tela potčinjena na isti način kao i pojedinci.

U Engleskoj državni i pravni razvitak dosta dugo nije bio uopšte stvorio posebno upravno pravo kao skup specijalnih pravnih normi koje regulišu rad uprave.

Ova engleska doktrina, koja je rezultat hiljadugodišnjeg razvoja, preneti je u SAD gotovo bez izmena.¹

Prema anglo-američkom opštem pravu, sudovi opšte nadležnosti vrše u odnosu na upravu široku kontrolu, jer im je priznata obimna nadležnost u materiji upravnog spora. Međutim, statutarno pravo, tj. pravo formulirano od strane zakonodavca u posebnim zakonima (statutima), oduzelo je sudovima opštu nadležnost za rešavanje sporova u izvesnim upravnim materijama i na taj način smanjilo obim njihove kontrole.

Poznato je da anglo-američko pravo čini razliku između opšteg prava, koje se stvaralo putem precedenata i statutarne uprave, koje se izgrađivalo putem promena pravila opšteg prava vršenih zakonom. Ova razlika između dva prava posebno se manifestuje u materiji sudske kontrole uprave, zato što svako od ova dva pokazuje različite tendencije u pogledu uloge sudova opšte nadležnosti.²

Duh pravila opšteg prava je imao tendenciju da prizna sudovima opšte nadležnosti široko pravo kontrole nad upravom, koje je katkada

¹ Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Paris, 1926, str. 13.

² U pojedinim zemljama, a naročito u anglosaksonskim zemljama, postoji shvatanje da se u slučajevima, kada organi uprave u određenoj materiji postupaju na način sličan sudskom postupku, tada govori o »upravnom sudstvu«. Treba, međutim, imati u vidu činjenicu da se u takvim slučajevima ne radi o upravnim sporovima u smislu kako je upravni spor organizovan po našem zakonu, već da se ustvari radi o tzv. »sudovanju« uprave.

prelazilo granice sudske kontrole. Ima, međutim, izvesnih ograničenja koja se sastoje u tome što sudovi opšte nadležnosti mogu da intervenišu tek onda kada javni službenik, čija je radnja predmet spora, može lično da odgovara pred sudom. Izuzetak postoji u pogledu lokalnih javnih tela, koja mogu da odgovaraju pred sudom i onda kada nije angažovana lična odgovornost njihovih službenika. Ovo pravilo je putem pravnih propisa nešto modifikovano u SAD.

Što se tiče sadašnjeg statutarnog prava, ono se pokazuje kao reakcija protiv opšteg prava u odnosu na nadležnost sudova opšte nadležnosti. Isključenje nadležnosti ovih sudova je posledica priznavanja upravi izvesnih prava koja se sastoje bilo u njenom ovlašćenju da donosi konačna rešenja, protiv kojih se ne može podići tužba, bilo da presuđuje u poslednjem stepenu upravne sporove. Sudovi opšte nadležnosti su isključeni od rešavanja upravnih sporova na taj način što je rešavanje izvesnih sporova povereno bilo ministrima, (kao npr. u Engleskoj), bilo izvesnim savetima i komisijama koje nemaju uvek svojstvo suda. Protiv odluke ministra ili saveta i komisija u najvećem broju slučajeva je isključena tužba i po pravnim pitanjima. Na taj način ustanovljen je jedan sistem administradora-sudije.³

Međutim, i u sistemu sudske kontrole uprave od strane sudova opšte nadležnosti po opštem pravu, bilo je izvesnih upravnih organa čiji su akti izmicali sudskoj kontroli. Npr. akti centralnih organa uprave, u principu, vrlo dugo nisu mogli biti predmet kontrole sudova opšte nadležnosti. Ali, tu se činila razlika između ugovornih i deliktних obaveza. Kruna i njeni službenici mogli su se vezati putem ugovornih obaveza, ali su se mogli pozvati pred sud samo kad kruna na to pristane. To se ostvarivalo putem postupka koji je bio regulisan Peticionom prava (Petition of Right Act) od 1860. godine. Međutim, za deliktne obligacije, tužba sudu protiv krune nije bila dopuštena, zbog toga što se nije mogla zasnovati građanska odgovornosa krune, prema famoznom pravilu opšteg prava: »Kralj ne može učiniti ništa nepravilno« (The King can do no wrong). Ovaj princip je u Engleskoj ukinut 1948. godine.

Prema opštem pravu, sudovi opšte nadležnosti u Engleskoj imaju, uz izvesna ograničenja, pravo široke kontrole nad upravom, široku nadležnost u materiji upravnih sporova. Ova se kontrola konkretno izražava u sledećem: 1) službenici i lokalna javna tela su odgovorni sudovima opšte nadležnosti; 2) kruna je odgovorna za svoje ugovorne obaveze, uz uslov da je sproveden postupak predviđen u Peticiji prava; 3) u materiji obligacija koje proističu iz delikta, do 1948. godine postojao je potpuni sudski imunitet Krune, jer ona nije mogla *da odgovara pred sudom*.

Činjenica da statutarno pravo ima tendenciju da izvesne akte uprave isključi iz kontrole sudova opšte nadležnosti, istorijski predstavlja u Engleskoj rezultat borbe feudalaca protiv parlamenta. Zahtev da se uprava sačuva od svake bitnije sudske kontrole postavljala je feudalna klasa i kralj.

³ R. Bonnard, Le contrôle juridictionnel de l'administration, 1934, str. 128.

1. Engleska

U Engleskoj, ni po Ustavu ni po ostalom pravu, ne postoji razlika između upravnog i građanskog prava, zbog čega i rešavanje upravnih sporova po pravilu nije povereno specijalnim upravnim sudovima.

Teorija podele vlasti, kada je predstavljala bazu feudalne doktrine, u materiji prava i upravnog spora nije nikada u Engleskoj bila u tom smislu prihvaćena, mada su pravni pisci teorijski razlikovali različite funkcije. Tako se razlikuje zakonodavna funkcija, koja se sastoji u donošenju zakona; izvršna funkcija, koja se sastoji u primeni zakona od strane javne uprave; sudska funkcija — koja kontroliše pravilnu primenu zakona. Međutim, organizacijski, ovo diferenciranje funkcija nije bilo sprovedeno. Za lokalnu upravu je naročito karakteristično, da je u toku XIX veka u okviru lokalne uprave bila pomešana upravna funkcija sa sudskom.

Činjenica je da se britanski sistem uprave u mnogome razlikuje od francuskog sistema, ali iz toga još ne proizilazi da Engleska nema sistem upravnih zakona. Dicey (Dajsi), poznati engleski pravni pisac, u osomom izdanju svoga dela (Law of the Constitution), koje je bilo objavljeno 1914. godine, u izvesnoj je meri negirao svoju raniju doktrinu iz 1888. godine po kojoj u Engleskoj ne postoji upravno pravo. U izdanju iz 1914. godine on usvaja da je za poslednjih 30 godina proširenje zadataka javne vlasti dovelo do stvaranja jednog sistema koji ima karakteristike upravnog prava. Dalji razvitak ekonomskih i društvenih odnosa, pa prema tome i prava, kretao se u pravcu uvođenja upravno-pravnih formi i jačanja upravnog prava. Monopolistički kapitalizam, zbog zaoštavanja klasnih odnosa, ima sve češće potrebu da interveniše putem državne vlasti u privrednim i društvenim odnosima. A da bi potpuno obezbedio svoje interese i profite, on stvara i posebne upravne sudove u okviru uprave. Stoga razvojni proces u novije vreme ide u pravcu stvaranja jednog sistema posebnog upravnog prava i posebnih upravnih sudova. Ti razlozi su bili od presudnog značaja da se u Engleskoj putem zakona počnu stvarati posebna tela, kojima je povereno rešavanje upravnih sporova iz određene grane uprave ili određene materije, a za koje su pre toga bili nadležni sudovi opšte nadležnosti. Tako je, prema tim propisima, rešavanje upravnih sporova povereno ili pojedinim resorima ili specijalnim kolegijalnim telima i sudovima, pod posrednom ili neposrednom kontrolom nadležnih ministara.

Kao što je izloženo, postoje dva paralelna puta u vezi sa sudskom kontrolom nad aktivima uprave, s tim što je kontrola redovnih sudova (sudova opšte nadležnosti) isključena kad je ustanovljena kontrola od strane administrativnih tribunala.

a) Organizacija sudova opšte nadležnosti (redovnih sudova)

Prema podeli kakva se vrši u Engleskoj, razlikuju se vrhovni sudovi i niži sudovi.⁴

⁴ Filip James: Introduction to English Law, IV izdanje, 1959, godine str. 39. i dalje.

A. U *vrhovne sudove* spadaju:

1) *Vrhovni sud* (the Supreme Court of Judicature) je podeljen na dva dela, i to na viši sud — Apelacioni sud (Court of Appeal) i niži sud — Visoki sud pravde (High Court of Justice).

a) *Visoki sud pravde* je podeljen na tri odeljenja, i to: Kings Bench Division, Chansery Division and the Probate, Divorce and Admiralty Division. Pored ostalog, Visoki sud pravde rešava u prvom, odnosno u drugom stepenu i sporove protiv akata uprave. Međutim, protiv odluke Visokog suda pravde može se izjaviti žalba Apelacionom sudu, ukoliko ovaj sud žalbu dozvoli.

b) *Apelacioni sud* ima ovlašćenje da rešava o žalbama protiv odluka donetih u građanskoj materiji od strane sva tri odeljenja Visokog suda pravde. Ovaj sud takođe rešava i po žalbama protiv odluka okružnih sudova.

c) Postoji i *Apelacioni krivični sud*. Ovaj sud rešava kao Apelacioni sud u krivičnim stvarima.

2) *Dom lordova* je najviši sud u građanskoj materiji i on je ovlašćen da rešava po žalbama protiv odluka apelacionog suda pod uslovom da žalbu dozvoli Apelacioni sud ili posebna komisija Doma lordova.

3) *Sudsko veće Krunskog saveta* (the Judicial committee of the Privy Council). Ovo veće je ovlašćeno da rešava u poslednjem stepenu po žalbama na izvesne odluke Suda admiraliteta i britanskih sudova van Engleske. Isto tako Veće je ovlašćeno da rešava i po žalbama protiv crkvenih sudova (James, cit. delo str. 50).

B. *Niži sudovi*. — U niže sudove spadaju: okružni sud (county courts). Ovi sudovi se obrazuju za teritoriju sudskog okruga, s tim što ta teritorija obuhvata više administrativnih srezova. Ovi sudovi su ovlašćeni da rešavaju građanske sporove; ove sporove rešavaju sudije pojedinci. Sprove čija vrednost prelazi 400 funti ne rešavaju ovi sudovi. Ovi sudovi rešavaju i izvesne druge sporove (vidi James, str. 51.).

C. *Sudovi mirovnog sudstva*. Ovde spadaju magistarski sudovi i neki drugi.

b) Organizacija administrativnih tribunala⁵

Kontrolu nad aktima uprave ne vrše samo sudovi opšte nadležnosti (redovni sudovi) već i tzv. administrativni tribunali. Alen ističe (cit. delo, str. 1.) da ništa nije značajnije u sadašnjem društvenom i administrativnom uređenju Engleske od proliferacije administrativnih tribunala različitih vrsta. Administrativni tribunali su postojali i pre drugog svetskog rata, ali posle ovog oni su se vrlo brzo umnožili. Alen u navedenoj publikaciji (Administrative Jurisdiction) veoma detaljno je obradio sve vrste pojedinih administrativnih tribunala. Mi ćemo u krat-

⁵ Allen: Administrative Jurisdiction, 1956. H. W. R. Wade: Administrative Law, 1961. Griffith and Street: Principles of Administrative Law, 1959. Robson: Justice and Administrative Law, 1951. Smith: Judicial Control of Administrative Action, 1959.

kim crtama da iznesemo pregled ovih administrativnih tribunala. Pregled administrativnih tribunala daćemo po pojedinim oblastima.

aa) U oblasti društvenih službi

1. *Služba narodnog zdravlja.* — U okviru ove službe postoje lokalni odbori za svaku vrstu službe narodnog zdravlja — medicinsku, stomatološku, farmaceutsku i očnu. Svaki od ovih lokalnih odbora ima dvostruku funkciju: on je savetodavni organ izvršnog saveta; s druge strane, on rešava i po žalbama protiv povreda izvršenih od strane praktičara.

Pored, toga postoje i odborske službe za svaku od navedenih grana narodnog zdravlja. Ove službe odgovaraju izvršnom savetu. Najzad, postoje i Centralni savet zdravstvene službe i stalni savetodavni komiteti koji nisu sudska tela. Centralni savet (veće) podnosi godišnji izveštaj ministru, koji isto tako podnosi izveštaje parlamentu. Ovde postoje i dva suda sa različitim funkcijama. Prvi je Medicinsko veće za praksu, čije članove imenuje ministar, a drugo centralno telo je Nacionalni sud zdravstvene službe, koji predstavlja čisto disciplinski organ.

Konačno, na čelu ove hijerarhije nalazi se sam ministar narodnog zdravlja. On poseduje sudska ovlašćenja. Pojedinim pravnim propisima dato je pravo ministru narodnog zdravlja da odlučuje u drugom stepenu povodom žalbi pojedinaca protiv rešenja navedenih organa.

2. *Štete industrijskog karaktera.* — U ovoj materiji postoji čitava skala organa: lokalne osiguravajuće službe, lokalni sudovi, komesar za štete industrijskog karaktera i ministar. Svi ovi organi se označavaju kao sudski organi na opštem planu nacionalnog osiguranja, o kome će biti reči malo docnije.

3. *Nacionalno osiguranje.* — Nacionalno osiguranje obuhvata različite vrste pomoći za nezaposlene, pomoć porodicama i majkama, pomoć u slučaju bolesti i smrti, penzije starima i udovicama. Ova materija je regulisana Zakonom iz 1946. godine, a donet je veći broj uredbi za njegovo izvršenje. I ovde postoji sistem organa koji su nadležni za rešavanje pojedinih pitanja. Postoje osiguravajuće službe i inspekcije lokalnog karaktera, zatim lokalni apelacioni tribunali (ima oko 300 ovih tribunala u kojima radi veliki broj službenika). Na čelu ovog sistema nalazi se ministar. Naime, izvesne vrlo važne odluke rezervisane su za kompetenciju ministrara. Međutim, protiv odluka ministrara dopuštena je žalba Vrhovnom sudu, ali samo u nekim pravnim pitanjima — odnosno materijama.

4. *Nacionalna pomoć.* — Na čelu celog sistema nalazi se Odbor nacionalne pomoći, korporativno telo sastavljeno od najmanje tri, a najviše šest lica koja imenuje Kruna. Ovaj odbor ima široki obim nezavisnosti, ali je obavezan da podnosi godišnji izveštaj ministru nacionalnog osiguranja, a ministar podnosi izveštaj parlamentu. Navedeni odbor ima na terenu veliki broj službi (službenika) koje rešavaju pojedine slučajeve. Protiv odluka ovih terenskih službi može se izjaviti žalba lokalnom tribunalu, protiv čije odluke nije dopuštena žalba. Sva-

ki tribunal sastoji se od predsednika i većeg broj članova koje imenuje ministar, kao i od jedne trećine koja se bira sa liste članova koji reprezentuju radni narod, a članove na listi imenuje ministar.

5. *Pomoć porodicama.* — U prvom stepenu zahteve rešava ministar nacionalnog osiguranja. Žalba se izjavljuje telu koje ima karakter suda; članove ovog tela imenuje ministar sa liste koju sastavlja lord kancelar.

bb) Planiranje i izgradnja zgrada

1. U materiji izgradnje zgrada može se izjaviti žalba ministru i njegova odluka vezuje sudove.

U ovoj oblasti postoji i telo — *Centralni odbor za zemljište*, koji ima široke sudske i finansijske funkcije; posle 1953. godine njegova ovlašćenja su smanjena.

2. *Zemljišni sudovi za procenjivanje.* — Prema Zakonu o lokalnoj upravi iz 1948. godine postoje sudovi za procejnivanje koji imaju bitne karakteristike suda. Postoji Centralni odbor za zemljišta (kao što je već istaknuto).

3. *Restrikcija kirija.* — Zakon o reparaciji zgrada i kirijama iz 1954. godine ovlastio je lokalne vlasti na vršenje funkcija koje su mogu nazvati sudskim funkcijama.

4. *Londonoski sud za rešavanje građevinskih sporova.* — (The London Building Tribunal). — Ovaj sud se sastoji od 3 člana; predsednika sa pravnim kvalifikacijama imenuje ministar unutrašnjih poslova, a dva člana se uzimaju sa liste specijalista za različite grane građevinarstva. Odluke suda su konačne po svima činjeničnim pitanjima, ali u pogledu pravnog pitanja može se izjaviti žalba Visokom sudu u određenim slučajevima. Odluke ovog suda se poštuju i žalbe na njegove odluke su veoma retke.

cc) Poljoprivreda

U oblasti poljoprivrede postoje tribunali, kao što su Izvršno poljoprivredno veće i poljoprivredni tribunali za zemljišta koji su ustanovljeni Zakonom od 1947. godine. Treba istaći da postoje i druge poljoprivredne vlasti (vidi Allen, citirano delo, str. 23).

dd) Transport (saobraćaj)

U ovoj oblasti postoje vlasti za izdavanje dozvole i Tribunal za transport (saobraćaj).

Prema Zakonu o drumskom saobraćaju iz 1930. godine i uredbama koje su donete za njegovo izvršenje, čitava zemlja je podeljena na deset oblasti; u svakoj oblasti nalazi se telo od tri komesara koji su odgovorni za davanje dozvola za vozila javnog saobraćaja, kao i

za davanje dozvola drugih vrsta. Predsednika ovog tela imenuje ministar saobraćaja.

Tribunal za saobraćaj sastoji se od predsednika koji ima pravne kvalifikacije, lica koje ima praksu u saobraćaju i drugih komercijalnih stručnjaka. Protiv odluka ovog tribunala može se izjaviti žalba Visokom sudu samo po pravnim pitanjima.

ee) Industrijska arbitraža

Danas postoji široko rasprostranjen sistem tela ove vrste za regulisanje nadnica: veća, odbori i drugi organi. Od centralnih i stalnih sudskih tela na ovom području, najznačajniji su: a) Industrijski sud za dobrovoljno rešavanje sporova između stranaka u sporu, osnovan Zakonom o industrijskim sudovima iz 1919. godine; b) Sud za industrijske sporove.

ff) Nacionalna služba i zahtevi koji proističu iz rata

1. Ovde postoje dva tipa tribunala, i to: a) odbori za rešavanje o izuzetno teškim okolnostima vojnih obveznika i b) odbori za oslobođenje od vojne službe (conscientious objectors).

2. *Ratne penzije.* — Zahtev za priznavanje ratne penzije upućuje se ministru za penzije u prvoj instanci; protiv odluka ministra može se izjaviti žalba jednom od sudova koji su ustanovljeni od strane lorda kancelara (čuvara pečata). Protiv odluka ovih sudova može se izjaviti žalba Visokom sudu, i to samo po pravnim pitanjima.

3. *Ratna šteta.* — Zahtev u vezi sa ratnom štetom rešava Generalni tribunal po zahtevima za naknadu štete. Sudije ovog tribunala postavlja lord kancelar.

gg) Privredna kontrola

1. *Trgovinske investicije.* — Ako ministarstvo trgovine odbije ili povuče odobrenje u vezi sa investiranjem, ono je obavezno da trgovcu mogućnost da podnese žalbu sudu. Sud se sastoji od predsednika, dvojice pravnika koje imenuje lord kancelar i tri finansijska eksperta koje imenuje Ministarstvo finansija. Ovaj sud ima široka ovlašćenja.

2. *Zaštita industrije.* — U vezi sa sporovima koji proizilaze iz mera preduzetih u cilju zaštite ključne domaće industrije, ustanovljen je sud koji se sastoji od sudije i dva druga člana koje imenuje Ministarstvo trgovine. Odluke ovog suda su u najvećem broju slučajeva konačne i obavezne.

3. *Monopoli.* — Komisija za monopole i restrikciju prakse ustanovljena je Zakonom od 1949. godine kao telo za istraživanje i odgovore. Ova komisija vrši sudske funkcije, ali njeni zaključci, koje ona objavljuje, nemaju obaveznu sudsku snagu i jedino služe za informa-

ciju i preduzimanje mera od strane parlamenta, kao i radi obaveštavanja javnosti i vlade. Ustvari, ovo je savetodavno telo.

4. *Patenti, zaštitni žigovi i znakovi.* — Za sporove iz ove materije postoje apelacioni tribunal koji se sastoje od sudija Visokog suda koga imenuje lord kancelar i drugih sudija.

hh) Nacionalizovana industrija

Za rešavanje pitanja u vezi sa nacionalizovanom industrijom postoje *kompensacioni sudovi.*

ii) Druge vrste sudova

Dalje postoje: a) izvesni mešoviti sudovi; b) socijalne službe; c) društveni sudovi, tj. unutrašnji, interni sudovi (domestic tribunals); to su sudovi pojedinih privatnih udruženja.

jj) Ministarsko sudovanje

Sudska i menadžerska ovlašćenja

1. Sudske funkcije koje vrše *ministri* su brojne, zbog toga se Alen (citirano delo, str. 54) ograničava da da samo nekoliko primera.

2. *Originalna sudska ovlašćenja.* — Sekretar za unutrašnje poslove odlučuje o naturalizaciji stranih državljana.

Ministar prosvete ima isto tako široko discreciono pravo u vezi sa nagradama, penzionisanjem, prosečnom platom svih učitelja. Ministar saobraćaja, kao sukcesor ministarstva trgovine, ima skoro neograničeno diskreciono pravo u pogledu izdavanja uverenja kojih su službenici bili lišeni odlukom istražnog suda. Ovaj ministar ima isto tako značajna sudska i diskreciona prava u pogledu odlučivanja o imovini umrlih mornara i o zahtevima kreditora u pogledu imovine. Drugi ministri imaju vrlo značajna diskreciona ovlašćenja za konačna odlučivanja.

3. Pojedini ministri imaju i ovlašćenje za vršenje sudskih arbitraža.

4. Pojedini ministrima priznaje se pravo da vrše restrikciju u vezi sa izdavanjem dozvola.

5. Alen navodi da pojedini ministri imaju i pojedine menadžerske funkcije.

Apelaciono pravosuđe

Ministri imaju često položaj apelacionih sudova ili sa pravom da konačno odlučuju, ili se protiv njihove odluke može izjaviti žalba Vrhovnom sudu; to jest oni odlučuju kao apelacioni sud po žalbama

protiv odluka određenih vlasti. Ove funkcije su, po mišljenju Allena, nesumnjivo sudskog karaktera (vidi Alen, citirano delo, str. 62). Postoje nekolike vrste žalbi po kojima rešavaju ministri, i to:

- a) žalba protiv odluka lokalnih vlasti;
- b) žalba protiv odluka drugih vlasti i tribunala;
- c) žalba u vezi sa dozvolama;
- d) žalba protiv odluka disciplinskog suda.

Organizacija administrativnih tribunala regulisana je Zakonom o tribunalima i isleđenjima od 1958. godine (Tribunals and Enquiries Act, 1959. godine). Kao što je izloženo, administrativni tribunali su uglavnom organizovani u okviru proizvodnih resora, i to po određenim materijama. Već iz nabiranja pojedinih vrsta administrativnih tribunala može se zapaziti da se oni među sobom veoma mnogo razlikuju kako po strukturi, tako i po nadležnosti i postupku. Ima administrativnih tribunala koji su organizovani kao sudovi, dok su drugi tribunali u stvari organi uprave, tako da oni sudsku funkciju vrše pored upravne funkcije. Prema Zakonu o tribunalima i isleđenjima iz 1958. godine postoji Savet sa tribunale, koji je ovlašćen da donosi propise o postupku za administrativne tribunale i da vrši kontrolu nad njihovim radom.

Po pravilu administrativni tribunali rešavaju u prvom stepenu upravne stvari iz odgovarajuće materije a samo u ređim slučajevima administrativni tribunali su ovlašćeni za donošenje konačnih odluka. Administrativni tribunali imaju ovlašćenje da nište nezakonite akte uprave u okviru materije za koju su nadležni. Međutim, ako se u vezi sa nezakonitim aktom uprave pojavljuje i pitanje odgovornosti za štetu koja je prouzrokovana osporenim aktom, u tom slučaju o pitanju odgovornosti za štetu rešava nadležni redovni sud (tj. sud opšte nadležnosti).

c) Pravna sredstva koja se mogu upotrebiti u engleskom pravu protiv akata uprave

Sudovi opšte nadležnosti pri vršenju sudske kontrole nad aktima uprave ne primenjuju posebna pravila o postupku, već primenjuju isti postupak kao i pri rešavanju građanskih pravnih stvari, tj. primenjuju pravila postupka common law-a. S obzirom na to da je u građanskim parnicama primenjeno stranačko načelo a ne inkviziciona maksima, to i sud pri rešavanju spora protiv akata uprave primenjuje stranačku a ne inkvizicionu maksimu, što znači da su stranke gospodari postupka kao i u postupku po građanskim sporovima.

Stranke mogu upotrebiti sledeća pravna sredstva protiv nezakonitosti akata uprave:

1) Ako je sudska kontrola nad aktima određenih organa uprave ustanovljena posebnim zakonom, u tom slučaju stranke mogu upo-

trebiti tužbu protiv nezakonitih akata uprave, koju podnose po pravilu posebnom administrativnom tribunalu određenom posebnim zakonom.

2) Ako pokretanje spora protiv akata uprave nije određeno posebnim zakonom, u tom slučaju stranka, po pravilu, može da upotrebi kod suda opšte nadležnosti (kod redovnog suda) bilo jedno od sredstava common law-a, bilo pravna sredstva Equity.

Pravna sredstva common law-a su: mandamus, prohibition i certiorari; a pravna sredstva Equity su: declaratory judgement i injunction.¹

Pravno dejstvo navedenih pravnih sredstava koje tužilac podnosi sudu je u tome što sud u sledstvu odgovarajućeg pravnog sredstva upućuje nalog u obliku pisma određenom organu (odnosno odgovarajućem funkcioneru tog organa) da izmeni svoj akt (ukoliko se spor vodi protiv akta), ili da izvrši kakvu radnju ili pak da se uzdrži od kakvog činjenja. Razmotrićemo pojedina od navedenih pravnih sredstava:

1. *Mandamus* po pravilu ima za dejstvo da Visoki sud pravde naređuje nekom organu ili funkcioneru da izvrši svoju dužnost predviđenu zakonom, ako je tužilac u tužbi naveo da je taj organ odbio zahtev za izvršenje određene radnje. Organ je dužan da postupi po naređenju suda, a u slučaju neizvršenja sudskog naređenja izriče mu se kazna zbog nepoštovanja suda. Visoki sud pravde ovo sredstvo može da upotrebi ne samo protiv organa uprave već i protiv lokalnih vlasti, javnopravnih lica, kao i u slučajevima kad rešava povodom žalbe protiv presude drugih redovnih sudova, odnosno protiv odluka administrativnih tribunala.

No, navedeno pravno sredstvo ovaj sud ne može da primeni protiv Krune ili njenih funkcionera ukoliko rade u ime Krune; međutim, ovo pravno sredstvo se može upotrebiti i protiv funkcionera Krune kada ne istupaju u ime Krune, već vrše javnu vlast predviđenu zakonom. Stranka može tražiti upotrebu mandamusa od strane suda kad je izvršenje neke dužnosti predviđeno zakonom ili pravilima common law-a.

2. *Prohibition i certiorari*, kao prerogativni nalazi, mogu se primeniti skoro u istim situacijama; pri svem tom, postoji i izvesna razlika između ovih pravnih sredstava:

Prohibition ima preventivno dejstvo, to jest upotrebljava se s ciljem da se spreči nastupanje kakve nepovoljne situacije, a odnosi se na sudske i kvazi-sudske akte.

Certiorari je pak pravno sredstvo koje sud upotrebljava s ciljem poništenja nečega što je već učinjeno i može se upotrebiti samo protiv sudskih i kvazi-sudskih akata (to jest protiv akata nižih sudova, administrativnih tribunala i drugih tela organizovanih i osnovanih zakonom koja obavljaju funkcije sudskog karaktera).

Certiorari i prohibition sud može upotrebiti kad ustanovi povredu bitnih pravila postupka ili grešake u vezi sa propisima o nadležnosti (sud nije radio u propisanom sastavu, zbog nedostatka mesne i stvarne nadležnosti i slično), zbog povrede zakona (error of law).

⁶ Galeotti, cit. delo, str. 74 i dalje; Smith, cit. delo, str. 281—334; Wade, cit. delo, str. 80. i dalje; Griffith and Strcat, cit. delo, str. 229, i dalje.

Za pravna sredstva, i to *injunction* i *declaratory judgement*, karakteristično je da se mogu upotrebiti protiv akata ili radnji javnih tela, po pravilu, zbog zloupotrebe vlasti. Ova pravna sredstva mogu se upotrebiti protiv akata i radnji javnih tela koja ne donose sudske odluke, odnosno čije funkcije nemaju sudski karakter.

Putem pravnog sredstva *injunction* sud naređuje organu protiv koga je ovo pravno sredstvo upotrebljeno da se uzdrži od vršenja kakve radnje ili pak da izvrši kakvu radnju. Ovo pravno sredstvo sud može da donese u vidu naredbe pre nego što je okončao sudski postupak s ciljem da, do konačne odluke, spreči nastupanje štete koja se ne bi mogla popraviti ili pak može izdati naredbu i po okončanju sudskog postupka pošto konačno utvrdi pravo stranke. Ako stranka može svoj zahtev da ostvari tužbom za naknadu štete, ona u tom slučaju nema pravo da upotrebi navedeno pravno sredstvo, odnosno sud neće doneti naredbu u vidu *injunction*. Protiv odluke nižeg suda, kojom je sud odbio da izda naredbu u vidu *injunction*, može se upotrebiti pravno sredstvo višem sudu, koji može, ako nađe da je niži sud pogrešio, i poništiti njegovu odluku. Pravilo je da se ovo pravno sredstvo može upotrebit u svim slučajevima kad posebnim zakonom nije predviđeno drugo pravno sredstvo. Međutim, bilo je slučajeva da je sud i tada donosio naredbu u vidu *injunction* s ciljem da spreči izvršenje krivičnog dela, a u slučaju da nema opasnosti od povreda prava svojine i drugih svojinskih prava. Kao sankcija za nepostupanje po naredbi donetoj u vidu *injunction* protiv fizičkog lica može se izreći kazna zatvora ili zaplena imovine, odnosno protiv pravnog lica se može izreći odgovarajuća sankcija zbog nepoštovanja suda.⁷

Ovde treba dodati da se u pojedinim slučajevima mogu upotrebiti još dva pravna sredstva i to: *quo warranto* i *Habeas Corpus*.

U sleđstvu pravnog sredstva *quo warranto* sud može narediti da se određeni funkcioneri odstrane od vršenja službe i istovremeno oglasiti ništavim osporene akte koje je odgovarajući funkcioner doneo. Inicijativu za upotrebu pravnog sredstva ima, u ime države, generalni pravozastupnik, a on može postupati po svojoj inicijativi ili na zahtev stranke.

Habeas corpus označava obvezu organa uprave da se uhapšena lica izvedu pred sud koji će odlučiti da li su organi bili u pravu kad su odnosno lice lišili slobode.

Već iz navedenih brojnih pravnih sredstava koje stranka, odnosno sud, primenjuje u vezi sa rešavanjem sporova protiv nezakonitih radnji i nezakonitih akata uprave, može se naslutiti da je anglosaksonski sistem sudske zaštite i da mora ispunjavati vrlo složene uslove da bi naporan. Nesumnjivo je da stranka mora da bude dobro upućena u sistem sudske zaštite i da mora ispunjavati vrlo složene uslove da bi mogla da dođe do odgovarajuće sudske odluke. Usled komplikovanosti izloženog engleskog sistema u vezi sa sudskom zaštitom, u Engleskoj se zaštita kod redovnih sudova traži u relativno malom broju slučajeva. Iz statističkih podataka, kojé je izneo Galeotti (citirano delo str. 233), vidi se da su u 1950. godini upotrebljena pravna sredstva, i to:

⁷ Galeotti, cit. delo, str. 74, Smith, cit. delo, str. 281—334.

mandamus u 21 slučaju, prohibition u 7 slučajeva i certiorari u 41 slučaju. Prema tome, tužiocu vrlo retko upotrebljavaju odgovarajuća pravna sredstva protiv akata i radnji uprave pred sudovima opšte nadležnosti. Međutim, poznato je da se, na primer, u Francuskoj, Italiji i u pojedinim drugim zemljama zasnivaju desetine hiljada upravnih sporova. U našoj zemlji je samo za prvih pet godina (1952—1957) bilo 130.552 pravnosnažno rešenih upravnih sporova.

2. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE⁸

Sudsku kontrolu rada uprave u SAD karakteriše dualitet organa koji vrše tu kontrolu. Naime, s jedne strane, kontrolu akata uprave vrše sudovi opšte nadležnosti, a prema tzv. opštem pravu (common law). S druge strane, u izvesnim materijama kontrolu nad aktima uprave vrše i tzv. administrativni tribunali.

Pravo sudova opšte nadležnosti (redovnih sudova) u SAD da kontrolišu zakonitost akata uprave proizilazi iz opšteg načela zakonitosti i prema tome akti uprave, kao i akti svih državnih organa, moraju biti u skladu sa zakonom i ustavom. Međutim, kontrola sudova opšte nadležnosti nad zakonitošću akata uprave imala je dve vrste nedostataka:

a) S jedne strane, s obzirom na složenost delatnosti uprave i na različite vrste akata koje uprava donosi, sudovi opšte nadležnosti nisu mogli da to čine u celini i da svojom kontrolom obuhvate mnogostruku aktivnost uprave; zbog toga su izvesne vrste akata i izmicala kontroli sudova opšte nadležnosti. Prema tome, pravila common law-a nisu bila dovoljna da potpuno podrede načelu zakonitosti delatnost uprave.

b) S druge strane, smatra se da odgovornost uprave ne može biti potpuno izjednačena sa odgovornošću pojedinaca i da je, zbog težnje sudova opšte nadležnosti da upravu potpuno potčine svojoj kontroli, dolazilo do mešanja sudova u rad uprave, pa se uprava osećala u izvesnom smislu ometanom u svom radu.

Društveni odnosi u SAD postali su još složeniji kada je došlo do razvoja monopolističkog kapitalizma, koji je zahtevao sve jaču intervenciju države u privredne i društvene odnose uopšte. Izložene činjenice su zahtevale da se izvrše izmene u sistemu kontrole akata uprave, koju su do tada vršili sudovi opšte nadležnosti, zbog čega je po pojedinim zakonima bilo i predviđeno osnivanje novih organa uprave i novih tela na koje je Kongres prenosio i izvesna ovlašćenja za rešavanje upravnih sporova, tj. ovlašćenja za vršenje nadzora nad zakonitošću akata uprave. Time je proces razvoja u SAD doveo do stvaranja sistema administrativnih tribunala, koji postoje u obliku različitih organa

⁸ B. Schwartz: An introduction to administrative american law, 1958. Od istog pisca: Američko administrativno pravo, Beograd, 1956. Davis: Administrative Law Treatise, III, 1958, Hart, cit. delo, 1960.

(komisija, agencija i drugih upravnih tela) koji vrše bilo samo poslove kontrole nad zakonitošću akata uprave, bilo pored tzv. sudske funkcije još i upravne poslove dodeljenje zakonom. Organi kojima je bila poverena kontrola nad radom uprave po svojoj strukturi imaju veoma različite položaje: ima takvih organa koji imaju karakter nezavisnosti upravnih sudova ili karakter specijalnih upravnih sudova; ali ima i organa koji vrše upravne poslove ili imaju ovlašćenja da donose i opšte akte, a pored toga imaju ovlašćenja i da vrše kontrolu zakonitosti rada uprave.

Prema saveznom Zakonu o upravnom postupku, koji važi za postupanje saveznih organa uprave u upravnim stvarima, rad uprave nadziru sudovi opšte nadležnosti, ukoliko ne postoji poseban zakon koji reguliše delatnost određenih saveznih organa uprave.

Prema čl. 10 pod c) Zakona o upravnom postupku SAD, svaka delatnost organa, protiv koje zakon dozvoljava sudsku kontrolu, i svaki konačni akt organa, protiv koga nema drugog podobnog pravnog sredstva kod suda, podležu sudskoj kontroli. Svaki prethodni, procesni ili privremeni akt organa, ili odlučivanje, koji ne podležu direktnoj sudskoj kontroli, podlegaće joj prilikom kontrole konačnog akta.

Kao što je već napomenuto, savezni Zakon o upravnom postupku važi samo za savezne organe uprave; pa prema tome, on ne važi za samoupravne organe i za akte još nekih drugih organa.

U državama članicama kontrolu nad aktima uprave vrše uglavnom sudovi opšte nadležnosti po pravilima common law. Međutim, i države članice mogu posebnim zakonom da isključe primenu pravila opšteg prava (common law).

U SAD kontrolu nad aktima saveznih organa uprave vrše savezni sudovi opšte nadležnosti, a kontrolu nad aktima organa uprave država članica vrše sudovi opšte nadležnosti država članica. Samo izuzetno kontrolu nad aktima organa uprave država članica mogu da vrše savezni sudovi, a to će biti u slučaju kad se radi o izvesnom pitanju koje je od interesa za federaciju.

Protiv odluka saveznih redovnih sudova može se upotrebiti pravno sredstvo na Savezni vrhovni sud, a protiv odluka sudova opšte nadležnosti država članica može se upotrebiti pravno sredstvo na vrhovni sud države članice; tako da Savezni vrhovni sud, odnosno vrhovni sud države članice, donosi konačne odluke u odgovarajućim sporovima.

Savremena uprava je, kako to naglašava Bernard Švarc⁹, pored ovlašćenja da donosi opšta pravila i opšte norme, znatnim delom ovlašćena i za donošenje odluka o pojedinim pitanjima koja se odnose na pojedina lica. U kvantitativnom pogledu sudska ovlašćenja američkih organa uprave su nesumnjivo od većeg značaja nego što su ovlašćenja sudova opšte nadležnosti. Umnožavanje organa uprave koji imaju značajna sudska ovlašćenja dovelo je do stavljanja u prvi red problema upravnog sudstva. Međutim, Švarc primećuje da takve tendencije u pravcu, »upravnog sudstva« predstavljaju, u izvesnom smislu, vraćanje na sudstvo bez prava, pošto tu u znatnoj meri odlučuje po slobod-

⁹ B. Schwartz: An introduction to american administrative law, str. 76.

noj oceni organ uprave. (B. Švarc: Američko administrativno pravo, prevod, str. 69). U anglo-američkoj koncepciji sud je više ili manje u položaju nepristrasnog arbitra između dveju ili više stranaka u sporu. On nema nikakvog neposrednog drugog interesa, sem da donese pravičnu odluku. Jedini zadatak suda je da donese pravičnu odluku u slučaju koji su pred njega iznele stranke. S druge strane, organ uprave je vrlo retko, ako je to uopšte moguće, u nepristrasnom položaju sudije; organ uprave ne može rešiti spor sa »hladnom neutralnošću nepristrasnog sudije«. A stranke pred sudom su uvek stranke van suda, sudija nema nikakvog interesa niti kakvih drugih odnosa sa njima. Dok položaj upravnih organa nije isti. Ovde postoje dva tipa administrativnog procesa (upravnosudskog postupka): a) upravni organ može, kao što je to uvek u položaju sud, u datom slučaju biti u položaju sudije između dve stranke koje se spore; b) u mnogo većem broju slučajeva biće upravni organ u položaju da rešava u sporu u kome je i on sam jedna od stranaka. Svakako da je ovaj drugi tip administrativnih tribunala daleko značajniji za andministrativni proces.¹⁰

Kao primer upravnog sudstva dr Švarc navodi sledeće sporove (Introduction, str. 83 i dalje, Američko administrativno pravo, str. 70. i dalje):

Sporovi u vezi sa dozvolama. — On smatra da sporovi u vezi sa izdavanjem dozvola predstavljaju najznačajniji tip sudskog ovlašćenja koje poseduju američki organi uprave. U američkom pravu ovakav sistem dozvola, za čije izdavanje su ovlašćeni organi uprave, predstavlja najznačajnije sredstvo putem koga se reguliše pravni položaj industrije. Tako, na primer, Zakonom o civilnom vazduhoplovstvu od 1938. godine niko u Americi ne može da osnuje preduzeće za vazdušni saobraćaj ako nije dobio potvrdu o korisnosti osnivanja takvog preduzeća. Potvrdu izdaje Odbor za civilno vazduhoplovstvo. Zahtevi, za odobrenje predaju se Odboru koji, saobrazno zakonu, pristupa javnoj raspravi o zahtevu. Rasprava u vezi sa ovim dozvolama sa vazdušni saobraćaj, onako kako se sada obavlja, sve više se vrši po izvesnom formalnom postupku koji podržava postupak američkih sudova: stranke zastupaju advokati, ispituju se svedoci pod zakletvom i primaju se usmene i pismene izjave. Dr Švarc smatra da ovlašćenja koja ima uprava u vezi sa odlučivanjem o sudbini zahteva za odobrenje rada po svojoj prirodi imaju karakter sudskih ovlašćenja, jer upravni organ može svojim rešenjem da odlučuje o građanskim pravima i obavezama. Pa ipak, dr Švarc priznaje da ta ovlašćenja nisu u istoj meri takve prirode kao ovlašćenja suda opšte nadležnosti kad donosi odluku. Odbor za civilno vazduhoplovstvo ne rukovodi se u svojim rešenjima određenim pravnim pravilima, već normom koju je zakon izrazio kao »javna korist i potreba«.

Delatnost *Komisije za hartije od vrednosti* sastoje se takođe velikim delom u odlučivanju o pitanjima davanja odobrenja. Tako, na primer, po Zakonu o hartijama od vrednosti iz 1933. godine, koji je donet s ciljem da »pomaže lojalno i široko rasturanje hartije od vrednosti koje se prodaju u trgovini između država i sa inostranstvom i da

¹⁰ dr B. Schwartz: Introduction, str. 79.

sprečava zloupotrebe preprodajama«, obustavlja se između država sva cirkulacija hartija od vrednosti poštom ili drugim putem s ciljem prodaje, isplate ili kupovine, ako nije izvršena prijava saobrazno rečenom zakonu. U ovoj stvari ovlašćenja saveznih organa proističu iz vlasti koju je američki Ustav dao Kongresu da organizuje poštansku službu i da donosi propise o trgovini između država. A zabrana prometa na ovom polju je veoma uspešno sredstvo privrednog regulisanja, jer ako se hartijama od vrednosti onemogućí upotreba pošte ili trgovina između država, to praktično znači da je sprečen svaki promet tih vrednosti. Zakon iz 1933. godine ustanovio je sistem registrovanja hartija od vrednosti pri Komisiji za hartije od vrednosti. Prijave za registraciju sa svim podacima koji se traže predaju se Komisiji i, mada one 20 dana po predaji automatski stiču odobrenje, Komisija može da izda tzv. naredbu za obustavljanje (Stop Order) kojom se otklanjaju posledice prijave u slučaju da komisija zapazi da su u prijavi navedeni lažni podaci i da nisu pomenute neke činjenice. Međutim, Komisija nema prava da izda tu naredbu ako postoji neka sumnja u pogledu samih tih hartija od vrednosti. Zakonu je cilj jedino da se javno objavi sve što se odnosi na emitovanje hartija od vrednosti, ne upuštajući se u pitanje njihovog kvaliteta.

Slična ovlašćenja za davanje dozvola i u oblasti efektnih berzi data su Komisiji za hartije od vrednosti Zakonom o efektnim berzama iz 1934. godine, čiji je cilj uređenje berzanskog režima kako bi se sprečili neloyalni i nepravilni postupci. Među ovlašćenjima koja su data komisiji ističe se ovlašćenje da primi ili odbije registrovanje hartije od vrednosti na berzi i da registruje same berze pri njihovom obrazovanju ili da ih oslobodi te formalnosti — na osnovu plana registrovanja koji taj zakon predviđa.

Ovlašćenja organa uprave za izdavanje dozvola može služiti kao uspešno oruđe privrednog nadzora, osobito kad uz njega, kao što je to skoro uvek slučaj u SAD, ide i ovlašćenje za povlačenje ili obustavljanje već izdatih dozvola. Ovlašćenje za izdavanje dozvola više ima za cilj kontrolu nego izricanje sankcija (mada se ono može upotrebiti kao sredstvo kažnjavanja u slučaju nepravilnih postupaka). Sistem dozvola je veoma raširen u SAD. Tako, na primer, potrebna je dozvola od Komisije za međudržavni promet za eksploataciju železnica i motorizovanog saobraćaja. Savezna komisija za energiju ovlašćena je da izdaje dozvole za sve projekte kojima je cilj razvoj električne energije na plovnim i neplovnim vodama koje stoje pod nadzorom Kongresa. Savezna komisija za komunikacije ima široka ovlašćenja za izdavanje dozvola u oblasti radio-difuzije. Ista komisija izdaje dozvole radio-operaterima. Odbor za civilno vazduhoplovstvo izdaje dozvole operaterima vazdušne plovitbe. Komisija za hartije od vrednosti izdaje dozvole berzanskim posrednicima i menjačima.

Skoro u svim slučajevima gde je američkoj upravi dato ovlašćenje za izdavanje dozvola, zakonom je predviđena mogućnost da stranke podnesu tužbu sudu radi poništenja rešenja, ako stranke smatraju da su tim aktima njihova prava ili interesi povređeni. Međutim, nadzor sudova opšte nadležnosti nije uvek uspešan. U nekim materijama povređeno lice može tužbom tražiti zaštitu od suda opšte nadležnosti,

koji može ukinuti akt o proizvoljnom odbijanju ili povlačenju dozvole od strane organa uprave. U drugim slučajevima pravo tužbe sudu opšte nadležnosti može biti i bez praktične vrednosti.

2. *Savezna trgovinska komora* (Federal Trade commission). Ova komora je osnovana Zakonom iz 1914. godine koji propisuje da se »proglaju nezakonitim nelojalne metode konkurencije u trgovini i nelojalni i varalački postupci«. Savezna trgovinska komora dobila je tim zakonom zadatak da predupredi nelojalne metode konkurencije i pravo da izdaje »naredbe za prestanak i odustajane« protiv onih koji tako postupaju, što znači da izda naredbe kojima se odnosna lica obavezuju da prestanu sa nelojalnim metodama konkurencije. Savezna trgovinska komora često se navodi kao klasičan primer američkog upravnog organa sa pravom da donosi rešenja kojim se odlučuje o pravima i obavezama pojedinaca i privatnih pravnih lica.

3. *Državni odbor za radne odnose*. — Ovlašćenja slična ovima koja uživa Savezna trgovinska komisija data su i Državnom odboru za radne odnose na području radnih odnosa. Savezni zakon o radnim odnosima iz 1935. godine proširio je ovlašćenje Savezne vlade na području najtežih sporova savremenog života, na područje radnih odnosa. Cilj koji ovaj zakon želi da postigne jeste da »smanjuje uzroke sporova u radnim odnosima podstičući postupak i praksu kolektivnih ugovora i štiteći prava radnika da se udružuju, organizuju i određuju svoje predstavnike po svom izboru, a s ciljem raspravljavanja pogodaba i uslova koji se odnose na njihovo zaposlenje, uzajamnu pomoć ili zaštitu«. Državni odbor za radne odnose je ovlašćen da naredi obustavljanje nelojalnih metoda rada poslodavaca kojima bi se išlo na sužavanje prava uposlenih lica da se organizuju i da zaključuju kolektivne ugovore preko predstavnika koje su sami izabrali. Odluke Državnog odbora za radne odnose su izvršne.

4. *Drugi upravni organi sa sličnim ovlašćenjima*. — Slična ovlašćenja data su i velikom broju američkih organa uprave u cilju sprečavanja zloupotrebe u pojedinim privrednim granama. Tako, na primer, Komisija za međunarodni promet (Interstate Commerce Commission) ima ovlašćenja da izrekne zakonsku zabranu onih postupaka železnice koji bi bili neumesni ili bi se njima vršila diskriminacija i davala preimućstva u korist pojedinaca, koji bi takvim postupcima bili oštećeni, da izda naredbe za naknadu štete. Određena ovlašćenja ima i Državni sekretarijat za poljoprivredu na osnovu Zakona iz 1921. godine i Zakona o žitnim normama iz 1916. godine.

5. *Socijalno osiguranje*. — Zakonom o socijalnom osiguranju iz 1933. godine predviđen je širok program osiguranja za slučaj starosti, a u cilju zaštite radnika. Organ za sprovođenje plana socijalnog osiguranja je Uprava za socijalno osiguranje. Pojedini zahtevi ispituju se u Uredu za starosnu i porodičnu penziju (to je jedno odeljenje navedene uprave). Za one koji nisu zadovoljni rešenjem Ureda predviđeno je pravo žalbe, povodom koje upravni organ mora da zakaže raspravu na zahtev svakog lica čija je molba za penziju odbijena. Po žalbama rešava žalbeno veće, samostalni organ ustanovljen pri Upravi za socijalno osiguranje. Žalbeno veće je vrhovna vlast za reviziju zahteva u

pogledu socijalnog osiguranja; ono kao nezavisan organ vrši neophodnu kontrolu nad prvobitnim upravnim rešenjima i nad prvim ispravkama izvršenim od strane referenata.

U oblasti socijalnog osiguranja može se navesti i Uprava za ratne veterane, koja bivšim članovima oružanih snaga pruža koristi u vidu penzije, osiguranja, bolničke nege i slično. Može se navesti i Odbor za železničke penzije, koji sprovodi program starosnog osiguranja penzijama i osiguranjem od nezaposlenosti za železničke službenike; Ured za indijanske poslove Ministarstva unutrašnjih poslova, koji rukovodi većim brojem dobrotvornih ustanova čiji je cilj pomaganje Indijanaca.

6. *Poreski sud*. — U oblasti poreza važan je organ Ured za unutrašnje prihode, ogranak američkog Ministarstva finansija. Ovaj ured je ovlašćen i dužan da vrši nadzor nad izvršavanjem poreske obaveze od strane poreskih obveznika. Ovaj ured je ovlašćen da poreskom obvezniku, koji je propustio da prijavi sve prihode ili ih je prijavio pogrešno i nepotpuno, izda nalog za uplatu odgovarajuće razlike. Protiv akta Ureda za unutrašnje prihode može se izjaviti žalba Odboru za poreske žalbe. Protiv odluke Odbora za poreske žalbe stranka ima pravo da podnesu tužbu sudu opšte nadležnosti, ali samo zbog povrede zakonitosti. Sud se ograničava samo na razmatranje pravnih pitanja. Smatra se da odbor za poreske žalbe ima sličan položaj položaju pravog upravno-sudskog organa. Docnije je naziv »Odbor za poreske žalbe izmenjen u »Poreski sud«. Ovde treba napomenuti da upotreba reči »sud« ne znači da je ovaj organ postao i sastavni deo sistema sudova opšte nadležnosti. Upotrebom reči »sud« u nazivu ovog organa želela se naglasiti njegova samostalnost i karakter upravno-sudskog organa.

dr Slavoljub Popović
redovni profesor
Pravno-ekonomskog fakulteta
u Nišu

SUMMARY

Anglo-American law makes difference between common law made out of cases, and statute law developed through changes in the common law rules produced by legislation. This difference between the two kinds of law is especially apparent in the field of judicial control over administration, because both sorts of law show different tendencies as to the role of the courts of general jurisdiction.

In England control over administrative acts is performed by the courts of general jurisdiction and administrative tribunals.

The author in this paper gives survey of the courts of general jurisdiction which also discharge judicial power over the administrative acts, and then gives survey of administrative tribunals authorized to control administrative acts, too. In England prevails a tendency of increase in number of different administrative tribunals. The author gives survey of some sorts of administrative tribunals.

Further on are discussed legal devices which might be used in English law against an administrative act (mandamus, prohibition i certiori, injunction, declaratory judgement etc.).

In the United States judicial control over administration is also characterized by duality of organs performing it. First of all, control of the administrative acts is performed by the courts of general jurisdiction as to the common law; on the other hand, this control is discharged by administrative tribunals in certain areas. Social relations became very complex in the United States in the period of monopolistic capitalism and that asked for ever increasing intervention of the government in economic and social relations. All these facts necessiated changes in the system of control of administrative acts performed by the courts of general jurisdiction; that is why in certain laws was prescribed establishment of new administrative organs and bodies upon which the Congress transfered particular authorizations for control of legality of administrative acts. In that way developmental processes in the United States enabled formation of the administrative tribunals which exist as different organs (commissions, agencies, other administrative bodies) which perform only the tasks of control over legality of administrative acts and some other administrative tasks prescribed in laws. The author further on gives examples of the administrative judiciary, i. e., examples of particular sorts of administrative tribunals, which discharge control over administrative acts.