

Peter Cane:
An Introduction to Administrative Law

(Third edition)

Clarendon Press, Oxford, 1996, str. 401

*Ivan Šprajc**

Prikaz

Treće izdanje neke stručne knjige, bez obzira na struku i zemlju izdanja, činjenica je koja privlači pozornost. Kada je struka upravno pravo, a zemlja Engleska, tada je ta činjenica pouzdan znak vrijednosti dotičnog djela. Upravo zato, ali i ne samo zbog toga, izabrali smo knjigu Petera Canea kao predmet ovog prikaza.

I

Prosječnom poznavatelju kontinentalnog upravnog prava kompozicija i sadržaj *Uvoda u upravno pravo* Petera Canea, na prvi pogled, bit će iznenađenje. Naime, to djelo bavi se gotovo isključivo oblicima (Cane ih naziva "tehnika-ma"), pretpostavkama i konzekvencijama sudskog nadzora nad egzekutivom. U pet velikih cjelina, podijeljenih u 21 poglavlje, niti jednom riječi ne spominju se neka od općih mjesta doktrine kontinentalnog upravnog prava, primjerice upravni akt. Ne radi se samo o različitoj terminologiji, riječ je o posve različitom razvoju, pa shodno tome i o različitom *status praesens* upravnog prava kao zasebne pravne grane.

* Ivan Šprajc, dipl. pravnik, mladi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Pravni sustav izgrađen na jedinstvenom pravu (*common law*) koje ne priznaje, ili to čini vrlo teško i nevoljko, razlike između javnog i privatnog prava, pa kao posljedica toga jedinstven pravosudni sustav, bez razlikovanja, primjerice, upravnog sudovanja; nepostojanje pisanog ustava; sudske presude kao formalan izvor prava - sve su to karakteristike engleskog prava koje su krajem prošlog stoljeća navele čuvenog pravnika viktorijskog doba A.V. Diceyja da ustvrdi kako Engleskoj sustav upravnog prava i principi na kojima ovo počiva, zapravo, nisu poznati, pa ni potrebni. Zbog takvog - vrlo utjecajnog, a dugo vremena i većinskog - stava engleskih pravnika prema upravnom pravu razvoj te pravne discipline na Otoku je, sve do polovice ovog stoljeća, karakteriziran stanovitim zastojeom. Rezultati takvog razvojnog puta engleskog upravnog prava, u usporedbi s njegovim kontinentalnim parnjacima, jesu njegova nedovoljna sofisticiranost, pa čak i nedovoljna raspoznatljivost, tj. individualiziranost unutar pravnog sustava.

Međutim, proces širenja državne intervencije, započet nakon Prvog, a nastavljen nakon Drugog svjetskog rata, doveo je do stvaranja velikog broja pravnih normi specifičnog karaktera, što su engleski pravници ubrzo prepoznali i kvalificirali kao začetak, za engleske prilike, nove pravne grane - one upravnog prava. Kako je popriličan broj navedenih normi nastao ne samo kao rezultat rada Parlamenta (kako njegove zakonodavne djelatnosti, tako i kao rezultat izvješća posebnih komisija koja su često bila osnovom novih zakona) već i djelovanja sudova (čije je djelovanje - sistematizirano i sredeno - zakonodavac ponekad preuzimao u obliku zakonskih tekstova), engleski su sudovi, osobito u drugoj polovici ovog stoljeća, dali iznimno kreativan (čitaj: pravotvoran) doprinos razvoju nove pravne discipline. Za ilustraciju toga neka posluži i tvrdnja lorda Diplocka koji progres prema opsežnom sustavu upravnog prava smatra najvećim dostignućem engleskih sudova u tom razdoblju. Poznavajući sve prethodno rečeno, *prima facie* apartna, kompozicija knjige čini nam se sada posve prirodnom.

II

Centralni dio Caneova djela - kako opsegom (više od 2/3 teksta), tako i značenjem - posvećen je analizi sudske kontrole uprave. Prva i najveća cjelina, pod nazivom *Principi i norme sudskog nadzora*, podijeljena je u dva manja di-

jela. U prvom, koji se bavi dostupnošću sudske zaštite od egzekutive, Cane razmatra temeljna pitanja ovog područja discipline (narav i opseg sudske zaštite; postupke i pravna sredstva), a osobito vrijedi istaknuti pledoaje koji uvjerljivo zastupa potrebu distingviranja javnog od privatnog prava. Iako se u našim uvjetima rečena razlika čini aksiomatičnom, treba uzeti u obzir činjenicu da Engleska, zapravo, nikad nije recipirala rimsko pravo, tj. da je na Otoku u potpunosti izostao svojevrsni raskol između države i društva, odnosno odraz tog raskola u pravu. Na samom kraju ovog dijela knjige autor prenosi naglaske iz izvješća lorda Woolfa naslovljenog *Pristup pravdi*.

U izvješću lord Woolf zagovara reformu postupanja pred sudovima kada se od njih traži zaštita naspram egzekutive. Decentralizacija sudovanja, pojednostavljenje preliminarne postupka odnosno proširenje legitimacije i na tzv. "treću stranu" - zajednički je nazivnik tog izvješća.

Drugi dio prve cjeline bavi se razlozima temeljem kojih se može tražiti sudska zaštita od djelovanja egzekutive. Osim za englesko upravno pravo karakteristične nepreciznosti (to, naravno, treba shvatiti relativno, uvijek imajući na umu različitost i razvijenost kontinentalnog upravnog prava), koje pravo, primjerice, pod materijalnom nezakonitošću razumijeva "iracionalnost", tj. "nerazumnost" određene odluke upravnih vlasti, posebnu pažnju zaslužuje poglavlje u kojem autor na briljantan način elaborira upotrebu načela estopela u području upravnog prava, povezujući to načelo, tj. posljedice njegove primjene, s drugim, uvjetno govoreći, "autohtonim" načelom engleskog upravnog prava - onim legitimnih očekivanja. Za sve koji se prvi put susreću s anglo-saksonskim pravnim područjem osobito je interesantno pročitati analizu upravne prakse u primjeni načela *natural justice*, tj. *ultra vires* kao temeljnih principa upravnog prava, navlastito njegova postupovnog dijela. To tim više što, kako je poznato, Engleska nije kodificirala upravni postupak.

Druga zasebna cjelina obrađuje institut odgovornosti države za štetu iz perspektive jednog od oblika ("tehnika") sudske zaštite građana od egzekutive. Takav pristup jedini je moguć u uvjetima potpunog nepostojanja posebnog, upravnog sudovanja i relativno kasnog uvođenja (polovica ovog stoljeća) samog instituta u pravni sustav. Međutim, unatoč tim, za razvoj tog instituta nepovoljnim okolnostima, zapanjuje brzina kojom se sam institut razvio, kao i stupanj njegove diverzifikacije.

U preostalim cjelinama - koje obuhvaćaju manje od 1/3 ukupnog teksta - Cane analizira najprije pristup pravnih subjekata informacijama kojima raspolaže egzekutiva kao neophodnoj pretpostavci zagwarantirane jednakosti pred sudom (treća cjelina). Nadalje, autor analizira i ne-sudske oblike kontrole nad egzekutivom (četvrta cjelina). Ovdje osobitu pažnju treba posvetiti tzv. "tribunalima" kao specifičnom načinu kontrole, koji je po svojoj naravi najbliži internoj kontroli egzekutive. Konačno, ovo izvanredno djelo zaključuje cjelina (peta) u kojoj Cane propedeutički upozorava na šire perspektive sudske kontrole nad egzekutivom. U ovom dijelu knjige Cane impresivno i s mnogo politološke nadarenosti smješta pravo uopće, a napose upravno, u širi - prvo ustavnopravni, a zatim i politički - kontekst engleskog društva pokazujući time i svu relativnost prava kao jedne (ali ne i jedine!) institucije kojom se vlast služi u ostvarivanju politički određenih ciljeva.

III

Caneov *Uvod u upravno pravo* iznimno je kvalitetna analiza sadašnjeg stanja engleskog upravnog prava, osobito njegova najrazvijenija područja - sudskog nadzora nad egzekutivom. Pored svih navedenih argumenata koji opravdavaju autorov pristup i kompoziciju ovog djela valja napomenuti još jedan.

Naime, Engleska je osamdesetih godina ovog stoljeća izvela privatizaciju koja je, kako po svome značenju tako i po svome opsegu, označavala prekretnicu u demarkiranju javnog od privatnog sektora. Takav je pothvat izazvao povećanu regulaciju nužnu radi zaštite širokog kruga korisnika privatiziranih industrija. U tom je smislu došlo i do širenja opsega sudske kontrole nad javnim sektorom, što je blagotvorno djelovalo i na razvoj upravnog prava. Ta okolnost pridonosila je, ali i nadalje pridonosi, dinamičnom razvoju engleskog upravnog prava. Cane precizno analizira taj razvoj i vrlo uvjerljivo upozorava na neuralgične točke ove pravne grane. Budućnost će pokazati koliko su predložene reforme ostvarljive, no ako ih bude, usudujemo se predvidjeti da će njihov smjer odgovarati tezama Petera Canea.

Zaključno možemo ustvrditi da je Caneov *Uvod u upravno pravo* iznimna analiza engleskog upravnog prava, ali i argument više u prilog teze o sve većoj konvergenciji tog prava s njegovim kontinentalnim pandanima.