

ОДГОВОРНОСТ ВОЈНИХ ЛИЦА ЗА ПРОУЗРОКОВАНУ ШТЕТУ.—
ЗАСТАРЕЛОСТ

1. Закон о служби у Југословенској народној армији од 20 јула 1946 г. (1) који регулише питање материјалне одговорности војних лица за штету коју причине грађанима, није прописао рок застарелости за подизање тужбе ради накнаде штете (чл. 10). Поводом ове празнине у закону, у пракси се појавило као спорно питање који рок застарелости треба применити: краћи из Закона о државним службеницима или редован из грађанског права.

Према краћем року из Закона о државним службеницима, тужба за накнаду штете „мора бити поднесена у року од девет месеци од дана када је оштећени за њу сазнао, а најдаље у року од једне године дана када је штета причињена“ (чл. 40 ст. 4). Међутим, по редовном року, право на подизање тужбе за накнаду штете, према начелима грађанског права и устаљеној судској пракси је три године.

У једном конкретном случају, у коме је војник приликом војних вежби телесно повредио једног дечка, и у коме штета уопште није спорна, првостепени суд није прихватио краћи рок застарелости „пошто војник није службено лице“ у смислу чл. 10 Закона о државним службеницима па је применио редован рок застарелости из грађанског права (2).

На ову пресуду Министарство народне одбране је поднело жалбу у којој је, побијајући пресуду, бранило гледиште да је рок застарелости у овом случају прописан Законом о државним службеницима и то стога, што су војна лица државни службеници а овај је рок „прописан као општи рок“ за све службенике. Даље се истиче да Закон о служби у Југословенској народној армији, као специјалан закон, није имао потребе да овај рок прописује „већ је због природе војне службе дао бенефицију оштећенику, коју му Закон о државним службеницима не даје, а то је да не мора да тужи службеника који је штету причинио него може одмах да тужи државу...“

Ову је жалбу одбацио Врховни суд НР Србије (3). Образложење је углавном следеће:

„У односу на опште прописе о накнади штете имају карактер специјалних прописа како чл. 40 Закона о државним службеницима, тако и чл. 10 Закона о служби у Југословенској народној армији. С друге стране, у односу на Закон о државним службеницима, Закон о служби у Југословенској народној армији не претставља специјални пропис да би се допунским тумачењем одредбе из Закона о служби у Југословенској народној армији могле тумачити у духу прописа Закона о државним службеницима. У вези са конкретним

(1) Службени лист ФНРЈ, 1946, бр. 60.

(2) Пресуда Округног суда за град Београд Г-285/51.

(3) Пресуда Гж-47/52.

спорним питањем, да ли је рок застаре једна или три године за тужбу ради накнаде штете, Врховни суд сматра да принцип одговорности државе није истоветан у једном и у другом пропису, јер док по чл. 40 Закона о државним службеницима држава одговара супсидијарно, дотле по чл. 10 Закона о служби у Југословенској народној армији држава одговара непосредно и самостално. Због те принципијелне разлике одговорности државе и због тога што су ти прописи сваки за себе специјални у односу на опште прописе о одговорности за накнаду штете, нема основа да се аналогијом примени чл. 40 Закона о државним службеницима на спорни случај, те је суд првог степена правилно нашао да рок за застару права на накнаду штете према држави као правном лицу износи три године“.

Иако је овај случај из судске праксе пре доношења Уставног закона који је за све службенике прописао исту одговорност односно првенствену одговорност државе с правом државе да се регресом наплати од штетника (чл. 99), корисно је дискутовати извесна питања која се у вези са овим случајем постављају јер додирују и теориски и практично важна питања.

2. Да ли се одредбе о материјалној одговорности из Закона о државним службеницима могу аналогијом применити и на војна лица?

Није спорно да војна лица нису службеници по Закону о државним службеницима, пошто већ постоји о њима и специјалан Закон о служби у Југословенској народној армији. Али, постојање специјалног закона, који је условљен природом саме организације војне службе, не може бити разлог да војна лица не сматрамо државним службеницима, без обзира што су њихова права и дужности регулисана специјалним законом. У том погледу наша правна литература је потпуно сагласна и војна лица сматра државним службеницима (4). Отуда кад није спорно да су и војна лица државни службеници по специјалном закону, очигледно следује закључак да се у случајевима празнина у Закону о служби у Југословенској народној армији могу аналогијом применити прописи из Закона о државним службеницима и то из његовог првог дела који обухвата одредбе, које су, како то сам Закон каже, „заједничке за све државне службенике“. Чл. 40 Закона о државним службеницима који регулише материјалну одговорност службеника улази баш у овај први део.

Овде ваља напоменути да у војна лица спадају и војници. Питање правног положаја војника у правној литератури је спорно. Једни писци сматрају војнике службеницима а други не. Међутим, и поред тога, по нашем позитивном праву држава би за штету коју

(4) Akademik Ivo Krbeč, Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950, str. 314, 352; Lica u državnoj službi, Zagreb, 1948, str. 21; Др. Никола Стјепановић, Административно право ФНРЈ, Београд, 1948, књига II, стр. 4, 6, 12, Др. Александар Балтић: Коментар закона о државним службеницима, Београд, 1949, стр. 29; Радно право ФНРЈ, Београд, 1951, стр. 23.

војници причине при вршењу службене дужности имала да одговара исто као и за остала војна лица. По Закону о служби у Југословенској народној армији држава одговара за штету коју војна лица причине грађанима а према чл. 4 истог Закона у војна лица спадају војници, подофицири, генерали и адмирални и војни чиновници.

Према томе, код материјалне одговорности војних лица правила ове одговорности односе се на сва војна лица без изузетка, па се и питање застарелости за тужбу ради накнаде штете има решити за војнике исто као и за остала војна лица која су свакако службеници.

3. Који рок застарелости треба применити код материјалне одговорности државних службеника? Прописи о материјалној одговорности државе и њених службеника заиста су специјални према правилима о накнади штете из грађанског права, али одговорност државе није изведена из ових правила већ из Устава ФНРЈ. По начелима грађанског права, уколико то није посебним законом друкчије прописано, цени се да ли постоје услови за одговорност и обавезује штетник на плаћање накнаде. Али, да нема одредбе Устава која утврђује начело материјалне одговорности државе и службених лица за штету нанету грађанима при вршењу службене дужности, питање је да ли би била довољна начела грађанског права за одговорност државе као што то наше право регулише (5). Већ је давно правилно уочено да посебне одредбе у Уставу и специјални прописи у службеничком праву о одговорности државе и њених службеника указују да основ ове одговорности државе не треба тражити у грађанском праву (6).

Грађанска одговорност самих службеника још би се и могла засновати на грађанском праву, кад о њиховој одговорности не би било посебних прописа, али је несумњиво да не може бити одговорности или боље јемства државе за штету коју њени службеници могу причинити грађанима у вршењу службене дужности, ако ова одговорност односно јемство није посебно регулисано Уставом и специјалним прописима. Србија је напр. имала Грађански законик од 1844 али је тек Устав од 1888 омогућио да грађанин може тужити службеника без претходног одобрења надлежног органа власти (чл. 28) (7). Међутим, и поред тога што се више није тражило прет-

(5) По себи се разуме да у привредном пословању држава одговара по правилима грађанског права. Овде је реч само о одговорности државе за штету коју државни службеници могу проузроковати грађанима вршењем своје службене дужности.

Види Dr. Juriј Štampihar, *Civilno pravo. Osnutek posebnega dela obveznosti*. Ljubljana, 1952, стр. 109—110.

(6) Dr Rudolf Sajovic, *Odgovornost države in samoupravnih teles po čl. 18 Ustave, Slovenski pravnik*, 1928, стр. 134.

(7) Јаша Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд, 1936, стр. 309.

ходно одобрење за тужбу, изричито је било прописано да могу бити тужени државни чиновници, званичници, претседници општина, кметови и општински званичници па чак и министри, судије и војници за које су важиле посебне одредбе, али ни речи није било о одговорности односно јемству државе за своје службенике. Ова одговорност односно јемство државе за штету коју проузрокују грађанима њени службеници, улази у наше право тек Уставом од 1921 године по чијим су одредбама за ову штету одговарали држава или самоуправни органи, с тим да се они регресом могу наплатити од службеника (чл. 18). Овде је реч о Србији јер је у другим нашим крајевима под Аустријом било одговорности државе и пре 1921 године, али је она и тамо била изричито прописана позитивним правом (8). Из свега изложеног следи да за одговорност државе нису довољна само начела грађанског права о одговорности већ се ова одговорност мора прописати посебним прописима. Према томе, одговорност службеника код нас је доиста специјална према правилима о накнади штете из грађанског права али је изведена из Устава а не из грађанског права по чијим се начелима само цени да ли постоје услови за одговорност, утврђује штета и одмерава накнада.

У нашој послератној литератури већ је истакнуто да је код нас ова одговорност државе и њених службеника изведена из Устава и да поред осталог претставља извесно сужавање опште одговорности (9). Ово сужавање опште одговорности нарочито се огледа у краћем року застарелости за подизање тужбе ради накнаде штете. Отуда је важно питање хоће ли се за све државне службенике примењивати краћа застарелост из Закона о државним службеницима. Према наведеном гледишту Врховног суда, следило би да се ова краћа застарелост не би могла применити код штете коју проузрокују грађанима војна лица. Према томе, пошто су и припадници Народне милиције по Закону о Народној милицији (чл. 86) одговарали по чл. 40 Закона о државним службеницима, то значи да се у нашем праву на све државне службенике, изузев војних лица, примењивао краћи рок застарелости.

Да ли је ово решење исправно? Могу ли се војна лица, у погледу рока застарелости код одговорности за штету проузроковану грађанима, издвојити од осталих службеника, само зато, што тај рок није прописан у Закону о служби у Југословенској народној армији? Код тумачења празнина појединих прописа из службеничког права мора се узети у обзир читав наш службенички систем. Отуда се и овде, код тумачења празнина у прописима о материјалној одговорности службеника, мора имати у виду цео службенички систем и то тим пре што је ова одговорност изведена из Устава а не из грађан-

(8) Dr R. Sajovic, op. cit. str. 127—134.

(9) Dr Marko Kalodera, Zastarni rokovi zahtjeva za naknadu štete, Odvjetnik, Glasilo Advokatske komore, Zagreb, 1952, br. 1, str. 6.

ског права. Имајући у виду наше позитивно службеничко право сма-трам да треба применити краћи рок застарелости за све државне службенике наравно уколико није посебним прописом предвиђен други рок (10). Али и поред тога, исто тако мислим, да краћи рок застарелости код материјалне одговорности државних службеника за штету коју они нанесу грађанима, треба законодавним путем изме-нити и прихватити редован рок од три године из грађанског права. Ово би решење више одговарало и разлозима правичности и обезбе-ђењу законитости јер је краћи рок ове застарелости, уствари, у из-весном смислу привилегија за службенике. Интерес је грађана, па самим тим и државе да службеници за штете које могу нанети гра-ђанима у вршењу службене дужности, не уживају никакве приви-легије. За разлику од праксе Државне арбитраже, судска пракса у привредном пословању државе прихвата редован рок ове застарело-сти. Нема начелних разлога због којих држава не би требало да прихвати овај редован рок застарелости и код штете коју грађанима проузрокују службеници у вршењу службене дужности (11).

Колико год може бити пожељно за државу да у што краћем року утврди незаконитости и неправилности својих службеника, овај разлог не би смео ићи на штету интереса грађана, поготову кад се редовним роком ове застарелости ни на који начин не штете ин-тереси државе, већ напротив само потврђује начело законитости које краћим роком застарелости код материјалне одговорности др-жавних службеника може пре бити повређено него ли редовним роком.

4. Уставни закон решио је на исти начин одговорност државе за све службенике. Према томе, нема више разлике, коју истиче Вр-ховни суд, између одговорности по Закону о државним службеници-ма и одговорности по Закону о служби у Југословенској народној армији, пошто држава одговара за незаконите радње свих својих службеника (чл. 99). Али с обзиром да Уставни закон није регулисао питање рока за подизање тужбе ради накнаде штете то се поставља питање да ли је краћи рок застарелости из Закона о државним слу-жбеницима још на снази. По Уставном закону (чл. 115) „престају ва-жити“ све одредбе „Устава, закона и других прописа које су у су-протности са одредбама овог закона“. Према томе, ван спора је да су правила о одговорности службеника из Закона о државним службе-ницима престала да важе јер сад држава начелно одговора а не на-кнадно и под одређеним условима као што је прописивао Закон о државним службеницима (чл. 40). Али је спорно да ли је краћи рок

(10) Dr Rudolf Bedenko, Prilog pitanju materijalne odgovornosti službe-
nih lica za štetu počinjenu građanima nepravilnim i nezakonitim vršenjem
službe, Naša zakonitost, Zagreb, 1951, br. 2—4, str. 128.

(11) Dr M. Kalodera, op. cit. str. 6; Dr Peter Pavlič, O zastaranju pre-
moženskih pravic, Ljudski pravnik, Ljubljana, 1952, br. 1—3, str. 34.

застарелости за подизање тужбе ради накнаде штете из Закона о државним службеницима још на снази или не. Иако сам начелно за редован дужи рок застарелости, мислим да одредба Закона о државним службеницима која прописује овај краћи рок застарелости није Уставним законом престала да важи јер није у супротности са одредбама Уставног закона. У прилог овог гледишта говори и Закон с народним одборима од 1 априла 1952 (12), који је пре Уставног закона унео новину првенствене одговорности народних одбора за рад својих одборника и службеника, али је и поред тога прописао да у погледу рока застарелости за подизање тужбе ради накнаде штете важе одредбе из Закона о државним службеницима односно важи онај краћи рок застарелости (чл. 29 т. 4).

Могло би се можда бранити мишљење да је и овај краћи рок застарелости у супротности са Уставним законом јер одредба чл. 40 Закона о државним службеницима која престаје да важи претставља целину и садржи сва основна правила одговорности службеника. С обзиром да се сад Уставним законом уведе друга основна правила ове одговорности, то би и овај рок престао да важи пошто је он у ранијем закону био сам један детаљ уз остала основна правила. Међутим, Уставни закон није изрично укинуо одређене законске одредбе већ прећутно укида све оне одредбе које су у супротности са његовим текстом (13). Питање рока ове застарелости није у супротности са текстом Уставног закона па би стога било тешко без законодавне измене сматрати да је овај рок престао да важи.

С обзиром да се питање рока застарелости за подизање тужбе ради накнаде штете у пракси често може појављивати, мислим да је нужно што пре донети одредбу која ће регулисати ово питање и то тако што ће се прихватити редован рок застарелости јер он више штити права грађана и самим тим јаче обезбеђује законитост.

Драгаш Ђ. Денковић

(12) Службени лист ФНРЈ, 1952, бр. 22.

(13) Др Радомир Лукић, Материјал за изучавање Теорије државе и права, II део, Београд, 1952, стр. 194—195.