

## ПРИЛОЗИ

### ДВА КОНКРЕТНА СЛУЧАЈА АДМИНИСТРАТИВНОГ ПРАВА НА МЕЂУНАРОДНОМ САСТАНКУ СТРУЧЊАКА

— Упоредноправни поглед на њихово решење —

Међународни Институт административних наука (који постоји од 1930 са седиштем у Бриселу) имао је као једну од тачака дневног реда своје годишње Конференције (Round Table) за 1952, одржане у Кноку (Белгија) и два конкретна случаја из административно-правне праксе и управног спора. Досад је Међународни институт административних наука расправљао питања из свога делокруга рада путем обраде у националним секцијама и дискусије на годишњим Конференцијама, односно на Конгресима, неке опште теме или путем одговора од стране националних секција на више-мање детаљан упитник, опет о неком општем питању. За упоредноправно расправљање проблема управног спора ове методе је оценио Научни комитет Међународног института административних наука као неподобне. За то је још на VIII Конгресу у Фиренци 1950 начелно решено да се за ову сврху употреби метод обраде у националним секцијама појединих конкретних случајева према националном позитивном праву и упоредноправног изучавања и дискусије, после размене материјала, на Конференцијама односно Конгресима. Зато су, на годишњој Конференцији у Ници 1951 — на предлог француске секције, прихваћена два конкретна случаја (износимо их доле текстуално) као два правничка задатка која су националне секције имале да реше по свом позитивном праву за годишњу Конференцију у Кноку. Из девет држава стигла су у Кнок решења за први случај, а из дванаест (9+3) решења за други случај. Изнећемо овде саме спорне случајеве и дати, укратко, њихова решења у упоредноправном аспекту, на основу материјала који су дале националне секције и општег реферата који је дао О. Лефа, државни саветник Француске.

*Први случај*

„У живој улици једног великог града државни полицајски агенти прогоне два бандита који су покрали банку у том крају и умешали се у гомилу пролазника.

Један од агената — мислећи да је бандит — удари по глави пролазника Г. Дирана, рентијера.

Други агент испали на другог лопова два метка из револвера и промаши га; али једним метком погоди и тешко рани Г-ђу Дипон, која је ту вршила куповине; другим метком усмрти Г. Бернара, финансиског службеника који је ишао у инспекцију у једну установу, смештену у тој улици. Један од храбрих пролазника, Г. Легран, успе да ухвати једног од бандита који га пре хватања повреди.

Г. Диран — који је био рањен у главу и лечио се осам дана у болници, Г-ђа Дипон — која се лечила у болници месец дана и остала без једне ноге, Г. Легран, — који се такође лечио месец дана у болници, — и удовица пок. Бернара са троје малолетне деце — обратили су се министру унутрашњих послова са захтевом за накнаду штете. Министар их одбије с образложењем да нема никакве кривице полицајске службе, а што се тиче Г. Леграна, он је радио добровољно, без позива, те зато нема право на накнаду штете.

Поставља се питање: каква су овде права заинтересованих пред судом — нарочито у погледу накнаде штете — у ком року треба да се обрате надлежном Министру и суду?”

Као што се види, овај случај се односи на питање одговорности државе и службеника за штету причињену у вршењу службе, посебно у вршењу службе чувања јавног реда и мира и имовне безбедности (службе полиције, и то кривичне полиције).

Ево решења појединих земаља учесница на Конференцији, сем нашег.

**ВЕЛИКА БРИТАНИЈА.** — До закона од 1947 (Crown Proceeding Act) о судским тужбама у односу на државу (Круну), није се могао водити спор код суда против државе (оличене у „Круни“) по питању одговорности за штету насталу из деликта. Спор о обавезама из уговора могао се водити само уз преходни пристанак Круне („Petition of right“). Судски имунитет Круне заснивао се на старој правној максими „The King can do no wrong“ (Краљ, тј. држава не може извршити деликт, зло). Та се максима протезала и на неке државне функционере (Crown Servants): — на известан ограничен број министара, на неке више службенике, чак и на неке јавне службе, чију листу је било тешко утврдити с обзиром на доста неодређене историске критеријуме. Отступање од наведене максиме чинили су поједини специјални закони, на пример поводом штете коју причине државни аутомобили. У случајевима где је важио суд-

ски имунитет, оштећени је могао да тражи судском тужбом накнаду штете само против службеника који је штету причинио, а ако је био у питању службеник јавне службе за коју није важио имунитет, оштећени је могао тужити, заједно са службеником, и установу чији је службеник штету причинио, ако је штета причињена у вршењу послова дотичне установе.

Теједнакост ситуације оштећеног у ове две групе случајева ублажавала се тиме, што се на молбу оштећеног давала накнада штете из државног буџета, ако се радило о случају где важи судски имунитет. Само, то је била нека врста милости, а не право оштећеног.

Поменути Закон од 1947 укинуо је судски имунитет Круне у материји одговорности настале из деликта; укинута је такође и обавезност претходног пристанка Круне за спорове о обавезама одговорности из уговора. Установљена је одговорност Круне по општим правилима Common Law-a, која је дотле важила за локална јавна тела, — за штете причињене од стране функционера које именује „непосредно или посредно Круна” а који се као такви плаћају „на терет консолидованих фондова Уједињеног Краљевства [то су стални делови буџета, који претстављају законске обавезе државе и не подлежу одобрењу Парламента — НС], на терет кредита одобрених од стране Парламента или на терет друмских фондова”.

У нашем конкретном случају, где се ради о одговорности полиције, не важи оно што изнесмо као опште правило, него посебно: оштећени би могао да тражи накнаду штете само од полицијских агената. Јер, иако полицијске службенике постављају и плаћају локални органи, они се сматрају у вршењу службе као „службеници Круне”. Због тога не може доћи у обзир одговорност локалних јединица. С друге стране, не би овде могла одговарати држава (Круна), јер се не ради о функционерима одређеним у цитираном закону од 1947 (није их Круна поставила, не плаћају се из државног буџета и тд.). Могла би, у случају да суд утврди кривицу полицајаца, доћи у обзир добровољна гаранција накнаде штете, од стране надлежне локалне власти. То је ситуација Г. Дирана, Г-ђе Дипон, удовице и деце поч. Бернара; остаје отворено питање породичне пензије ових последњих. Г. Легран нема никаквих законских права ни према полицајцима, ни према неком јавном телу; остаје му једино молба за *ex gratia* накнаду. — За тужбу суду није нужно да се оштећени претходно обрати надлежном административном органу, овде тим пре што долази у обзир само тужба против службеника. Рок за тужбу: 6 година; а ако је службеник радио на основу овлашћења добивених законом (Statute), рок је 1 година.

ФРАНЦУСКА. — Систем материјалне одговорности државе и јавних тела за штете које причине њихова службена лица, у Фран-

цуској изградила је административно-судска пракса Државног савета и Суда сукоба. У овој материји се не примењују прописи Code Civil-а него посебна правила. Та посебна правила заснивају се или на принципу кривице, грешке или на принципу ризика, и то у њиховом посебном значењу, прилагођеном овој посебној ситуацији. Кривица, грешка овде је кривица, грешка службе која може произилазити или из рђавог организовања и методе рада саме јавне службе у питању или из индивидуалне грешке службеног лица у вршењу послова саме службе, послова неодвојивих од службе. Елементи службене грешке, нарочито степен њене тежине, који су нужни да буду основ материјалне одговорности зависе од природе јавне службе, чак у оквиру исте службе — зависе од врсте делатности. Ако је и штета проузрокована личном грешком службеног лица одвојивом од вршења његове службе — нема одговорности државе него само *личне* одговорности службеника, и то по правилима грађанског права, пред редовним судом. Међутим, могуће је да се у истом случају стекну лична грешка службеног лица и грешка службе (на пример, у случају пропуста вршења надзора од стране хијерархског старешине или у случају рђаве организације службе). Тада оштећени има могућности *двоструког* правног пута: 1) Пред редовним судовима против службеног лица које је нанело штету својом личном грешком и 2) У управном спору, код административног суда, због службене грешке јавног тела, чије је службено лице штету нанело. Држава (и друго јавно тело) нема права регреса против службеног лица, ако је у питању грешка службе. Ако је у питању комбинација личне и службене грешке — онда имају осуђена држава и осуђено службено лице право регреса у износу сразмерног удела у проузроковању штете службеном односно личном грешком.

Појам ризика у овој материји, по француском систему, заснива се на принципу „равномерности јавних терета” (тј. једнакости грађана у сносињу јавних терета). То је један од општих правних принципа, које пракса Државног савета истиче и који заузимају у француском јавном праву оно место које има Common law у Енглеској.

Кад је у питању материјална одговорност у вези са полицијском службом — „судска полиција”, тј. кривична, као помоћни орган редовних судова има у овом погледу имунитет. — У вези с осталим полицијском делатношћу одговорност државе долази у обзир *само ако се ради о тешкој* грешци службе; ово важи и за неке друге службе: чување и лечење умоболних, за медицинску и хируршку службу у болницама и др.

Конкретно, у нашем случају, француско решење изгледа овако:

Г. Диран не би имао право на накнаду штете јер се не ради о тешкој грешци службе. Проф. Лишер (Luchaire) — са Правног факултета у Нансију — критикује овде теорију „тешке грешке“ и предлаже да се она замени теоријом „ненормалности ризика“.

Г-ђа Дипон има право на накнаду штете од државе, јер је у питању телесна повреда, проузрокована од стране полиције ватреним оружјем лицу које није гоњено. Основ одговорности у овом случају је — по пракси Државног савета Француске — принцип *ризика*, који произилази из обављања ове службе, чак и без икакве грешке, па и теже.

Г-ђа Бернар и њена деца, чији је отац односно муж као државни службеник погинуо на служби, имају право само на породичну пензију и не би могли претендовати ни добити, кумулативно, и посебну накнаду штете, поред пензије.

У случају Г. Леграна, по француском схватању, нема никакве кривице ни службе ни личне грешке службеника. Али одбијање Леграна од захтева за накнаду штете било би очито *неправично*. Стога је француски Државни савет недавно учинио широку употребу своје преторске власти — да путем правних конструкција и извођења начела решава конкретне случајеве за које нема прописа у позитивном праву и да поставља правила за будуће сличне случајеве — те је решио случај као што је овај повољно за оштећеног, протегнувши теорију ризика и на такав случај.

У Француској је — у материји накнаде штете претрпљене у вези са функционисањем јавних служби — *увек* обавезно тражити претходно (пре вођења спора) решење надлежног управног органа (министра, префекта, претседника општине и др.). За решење спора надлежан је административни суд, по правилу Државни савет. *Рок за тражење* накнаде штете од надлежног управног органа: 4 године од почетка буџетске године за коју се временски везује обавеза накнаде штете; за пензију: 5 година од смрти онога од кога се добија право на породичну пензију. *Рок за покретање* управног спора за накнаду штете: два месеца од доставе решења односно — у случају ћутања управног органа — шест месеци (4+2) од дана кад је упућен захтев надлежном управном органу; у материји пензије: три месеца од добијеног решења управног органа односно седам месеци (4+3) од дана узалудног тражења странке.

**БЕЛГИЈА.** — По белгиском праву, за деликтну одговорност Државе важе, по правилу, одредбе Грађанског законика и надлежност редовних судова. Основ одговорности је *кривица*, и то кривица *службеника* (одређеног или неодређеног). Грешке у организацији службе и услед тога евентуалну примену теорије објективне одговорности, пракса редовних белгиских судова не узима у обзир, јер

сматра да грешке службе улазе у област управе у чију се оцену судови не упуштају због принципа поделе власти. Толико начелно.

Конкретно, решења постављених питања о изнетом случају, по белгиском праву изгледају овако.

Г. Диран и Г-ђа Дипон могу се надати успеху код редовног суда, без потребе тражења претходног решења у спору о накнади штете против државе коју овде претставља министар правосуђа, из следећих разлога. Гоњење и хапшење извршилаца кривичних дела је посао судске полиције која стоји под руководством министра правосуђа. Пошто је делатност полиције државна, без обзира да ли је врши локални или државни службеник, долази у питање одговорност државе као носиоца функције, ако је било кривице службеника. Кривице је било овде, јер полиција није водила рачуна при извршењу свог задатка о правима грађана, него се понашала као да на улици није било никога сем лопова, а с друге стране полиција није била нападнута, нити се радило о држању реда и мира поремећеног метежом, узбуном. Метеж је створила сама полиција. Грешка и извршење задатка су овде нераздвојни, па може — по пракси белгиских судова — бити одговорности државе; иначе одговорност је на службенику.

Г-ђа Бернар и њена деца имају право на породичну пензију по Краљевској уредби из 1936. Међутим, по пракси белгиских судова, право на пензију не искључује и право на накнаду штете, ако јој иначе има места (а овде има), а закон из 1947 који ову кумулацију забрањује односи се само на војна лица, а пок. Бернар је био службеник грађанског реда.

Г. Легран, добровољни сарадник, пошто није страдао кривоцом полиције него својом — не би могао судским путем постићи накнаду штете од државе. Остаје му да се најпре обрати министру правосуђа са захтевом за накнаду штете; ако буде одбијен — може, у року од 60 дана од примљеног решења о одбијању тражити од Државног савета мишљење које није за управу формално обавезно. Наиме, белгиски Државни савет само у споровима за поништај управног акта има пуну судску власт, док у случају захтева за накнаду штете против државе без кривице (ако има кривице, онда је надлежан редован суд) Државни савет даје, и то у административном а не управно-судском одељењу, само образложено мишљење, које се објављује и на тај начин врши морални притисак. — Рок за тужбу код редовног суда је три године.

**ДАНСКА.** — Овде нема општих законских прописа о одговорности државе и општина, као ни о одговорности службеника. Ипак постоји велики број судских пресуда о овој материји; ређе су пресуде о личној одговорности службеника. Ранија судска пракса није признавала одговорност државе, сем у специјалним случајевима где

је то правним прописима изречно предвиђено. Садашња судска пракса начелно признаје одговорност државе увек кад постоји кривица службеника за причињену штету; у неким случајевима прихвата суд одговорност чак и без кривице.

Дански реферат цитира једну пресуду из 1947 која је признала одговорност државе за штету коју је причинио један полицајац: гонећи лопове наоружане револверима, полицајац је отворио ватру из пушкомитраљеза и погодио на друму један аутомобил. Пресуда констатује да нема кривице полицајца, а одговорност државе заснива на опасности и изванредном карактеру везаном за сам посао, тј. вршење службе.

У случају Г. Дирана није сигурно али је вероватно да би била осуђена држава за накнаду штете, иако нема кривице.

Г-ђа Дипон има право на накнаду штете, коју може тражити и од службеника и од државе. Пошто јој је држава сугурнији платиша, она ће тражити накнаду од државе и суд ће јој је досудити. Држава ретко употребљава право регреса према службенику.

Удовица Бернар има, на основу Закона о службеницима, право на увећану пензију и на повећане додатке на децу. Имала би право на накнаду штете од државе, али не може кумулирати потраживања.

У случају Г. Леграна — спорно је да ли би могао добити накнаду штете од државе.

Накнада штете тражи се судском тужбом — и то без ограниченог рока. Није потребно претходно решење неког државног управног органа.

ЕГИПАТ. — Овде се питања материјалне одговорности решавају по Грађанском законнику од стране редовних судова у грађанској парници. Правило је материјална одговорност за кривицу. Може се одговарати и због кривице другог — послодавци за своје послопримце, држава за службенике — ако је штета причињена у вршењу службе, односно поводом службе (чл. 174 Грађанског законика).

Није нужно — код одговорности за другог — да је послодавац имао могућности избора послопримца; довољно је да је имао стварно овлашћење да издаје директиве и врши надзор рада. Постоји право регреса.

Г. Диран може тражити с успехом накнаду штете, било од полицајца, било од министра унутрашњих послова (тј. од државе) или од оба двојице, јер грешка постоји свакако: или лична полицајчева — што није водио рачуна, кад је у питању група, ко је лопов — или грешка службе.

У случају Г-ђе Дипон и породице погинулог Бернара — према египатском реферату — кривица полицајца је очита, јер је пу-

цао у гомилу а није био нападнут. Бернардова породица има свакако право на пензију, односно посебну накнаду по египатском закону о пензијама. Поставља се питање кумулације ових двеју потраживања: пензије и накнаде штете. У овом питању пракса египатског Касационог суда је неуједначена. Грађанско веће налази да нема места кумулацији, јер је пензија уствари накнада штете, а не може се прихватити давање двоструке накнаде за исту ствар. Кривично веће, напротив, налази да има места кумулацији, јер се ради о два различита правна основа — закон о пензијама; с једне — и правила о накнади штете, с друге стране.

Г. Легран нема право на накнаду штете ни од полицајаца ни од државе, јер нема кривице ни службе ни службеника. Он може успешно тражити накнаду само од лопова који га је повредио.

За вођење спора код редовних судова по египатском праву није овде нужно никакво претходно решење надлежног управног органа. Рок — субјективан (од сазнања штете и учиниоца) 3 године; објективан (без обзира на сазнање, од дана причињене штете) 15 година.

**ИТАЛИЈА.** — Нема једног јединственог закона који регулише на општи начин материјалну одговорност државе и територијалних јавних тела (провинција, општина) за штете настале у вршењу службе. Пре Устава од 1948 донети су о тој материји посебни прописи за поједине управне делатности. Нарочито су овде од интереса Закон о државном рачуноводству од 1923 и Закон о општинама и провинцијама од 1934. Устав републике Италије од 1948 у чл. 28 поставља принцип — који још није разрађен законом — да чиновници и други службеници државе непосредно одговарају по кривичним, административним и грађанским законима за своја *противправна дела*; *грађанска одговорност у овим случајевима протече се на државу и друга јавна тела.*

Судска пракса и теорија извели су, на основу посебних прописа, следеће принципе о материјалној одговорности државе и јавних тела. Овде важе друкчија правила од оних у грађанском праву. Пре свега различити су основи одговорности: у грађанском праву — то је општа дужност грађана да поштују законе и испуњавају све примљене, односно на закону засноване обавезе; код државе и јавних тела, ма да одговорност не искључује и ове елементе, она је заснована на принципу једнакости (равноправности јавних терета, да се не би десило да неко нескривљено и без посебног законског основа, подноси већи терет од других грађана. Даље, док је у грађанском праву правило за материјалну одговорност „*damnum iniuria datum*”, дакле одговорност за кривицу, у административном (јавном) праву је довољно да постоји *damnum*. У грађанском праву кривицу мора доказивати оштећени, у административном праву се у оваквим случа-

јевима кривица претпоставља, — ако управни орган није поштовао прописе о својој делатности и правила добре управе, као и правила нужне нормалне пажње и предвиђања код извесних служби као што је полиција, јавни радови и др.

Г. Диран и Г-ђа Дипон имају право на накнаду штете од државе, јер је штета причињена у вршењу службе и то тешком грешком полиције, која је пропустила елементарну пажњу и предвиђања у вршењу службе под датим околностима.

Г-ђа Бернар и њена деца имају право на пензију, и то максималну, чак и у случају да је пок. Бернар иначе није стекао. О могућности кумулације у случају Г-ђе Бернар не изјашњава се изречно ниједан од два италијанска реферата. Прећутно излази да нема права на кумулацију.

Под фашистичким режимом, донети закон о јавној безбедности од 1931 садржавао је изречан пропис (чл. 7) по коме нема права на накнаду штете настале као последица мера које органи јавне сигурности предузимају у вршењу датих им овлашћења за обављање службе. Оба италијанска реферата (један изречно, други прећутно) узимају да је ова законска одредба укинута цитираним чл. 28 Устава од 1948.

У случају Г. Леграна — два италијанска реферата заступају различита мишљења. По једном, Легран има право на накнаду штете само од *лопова* који га је повредио, јер деликт из кога је произашла штета није учињен од стране државног органа, а Легран није позван, није добио наређење да помогне у хватању лопова. По другом мишљењу и Легран има право на накнаду штете од државе. Ово мишљење наводи три могућа основа за своју тезу: 1) „*eventum utilitatis*” у корист државе који би дао право на накнаду штете због неоснованог обogaћења; 2) *negotiorum gestio*; и 3) опасност створена бекством лопова и неспретна и несрећна интервенција полиције у овом случају су значили очигледно овлашћење, позив за Леграна да се умеша и помогне полицији.

У погледу поступка, надлежности и рока: Г. Диран, Г-ђа Дипон и Г. Легран треба да се обрате са својим захтевом најпре министру унутрашњих послова, па ако буду одбијени — подносе тужбу, у року од пет година, редовном суду.

Г-ђа Бернар ће, у име своје и у своје малолетне деце, тражити у року од 60 дана од смрти мужа да им се регулише пензија; против решења о пензији, ако буде незадовољна, може поднети жалбу *Раџунском суду* (*Corte dei conti*).

ШПАНИЈА. — Одговорност државе, по чл. 1903 Грађанског законика, постоји само у случају кад она дела преко „посебног агента” (тј. посебног пуномоћника), а не ако се ради о обичном, редовном службенику.

Држава одговара за штету причињену кривицом специјалног агента по правилима грађанског права. За штете које причине службеници — одговарају само они, опет по правилима грађанског права.

Законом од децембра 1945 регулисано је питање накнаде штете коју претрпе грађани без своје кривице услед прописне употребе оружја од стране полицијских службеника. Накнада се даје само за случај смрти или потпуне и трајне неспособности за рад; накнада штете износи једногодишњу најамнину радника. Накнада је условљена и околношћу да је оштећени сиромашног стања, тј. да је радник или лице чији „приходи не прелазе, дневно, зараду радника”. Други закон од истог датума установио је право на накнаду штете у корист помоћног особља и добровољних сарадника полиције: у случају да погину или потпуно и трајно онеспособе за рад — следује пензија равна плати полициског агента.

Закон од децембра 1950 о локалној управи прописује да су општине и провинције директно одговорне за штете које настану поводом прописног вршења њихових јавних служби, тј. без кривице. Штета треба да је стварна, материјална и индивидуализирана (да је погодила одређено лице или групу лица). Надокнађује се стварно претрпљена штета и без обзира на имовно стање оштећеног.

Према изложеном, решење питања накнаде штете овде зависи од тога чији су органи причинили штету: државни или општински, односно провинцијски. Ситуација грађана је повољнија у другом случају. У нашем конкретном случају, ако су у питању државни полицајци: Диран нема право на накнаду штете, јер је лако повређен и јер је рентијер; Г-ђа Дипон има право на накнаду штете, ако докаже да је сиромашна; удовица Бернардова има право на пензију по Прописима о пензијама (80% од плате погинулог мужа); Легран не би имао права на накнаду, јер није трајно неспособан; међутим, реферат му признаје право на пензију по закону од 1945 — не образлажући зашто (ваљда је погрешно узео чињенично стање). Ако се ради о општинској или провинцијској полицији — онда сви оштећени у пуној мери имају право на накнаду штете по закону од 1950.

И поступак, надлежност и рокови су различити: По закону од 1945 оштећени се обраћа у року од три месеца министру унутрашњих послова, који наређује да се утврде околности под којима је наступила смрт или неспособност за рад; предмет се даље шаље министру финансија, који га износи министарском савету на коначно решење. Ако су у питању локални органи, оштећени мора тражити од општине, односно провинције накнаду у року од годину дана; у случају одбијања или спора о висини накнаде — рок за тужбу суду је такође годину дана. Није јасно из реферата, да ли ће у овом случају бити надлежан окружни суд као грађански суд или провинцијски управни суд (овај последњи долази у обзир, ако су повређена „административна права”).

**ШВЕДСКА.** — Нема општих прописа о материјалној одговорности јавне власти. О тој материји донети су само посебни закони. На пример Закон од 1899 о накнади од стране државног фиска штете коју причине порезници; Закон од 1945 који регулише питање накнаде штете невино осуђеним. Кад држава обавља послове које врши и грађанин она често подлеже истим правним правилима која важе у односној материји. Отуд за одговорност државних жељезница важе одредбе Закона од маја 1886 — о одговорности сопственика жељезница за грешке његових намештеника; држава као сопственик аутомобила одговара за кривицу шофера као и остали сопственици аутомобила према закону од јуна 1916. Кад се постави питање материјалне одговорности државе или општине у материји о којој нема посебног закона — суд примењује опште неписане правне принципе. Један такав принцип, који често примењује судска пракса, јесте принцип одговорности послодавца, из уговорног односа, за штету која настане кривицом његовог најамника. Стога, ако се ма на који начин може у спорном случају конструисати уговорни однос (квази-контракт) између оштећеног и јавне власти, може се добити основ за одговорност јавне власти. То је основ одговорности општине за штету коју причини њен лекар у њеној болници; царинарница одговара за робу њој предату у циљу царинења на основу конструкције квази-оставе; држава одговара за штету насталу за једну лађу услед погрешног обележавања, односно необележавања на географској карти купљеној од државног картографског завода. За штете настале због рђавог одржавања путева и улица одговара град или општина која је задужена тим одржавањем. И т.сл. Шведска судска пракса налази да има места одговорности сопственика предузећа и ван уговорног односа, ако је штета причињена кривицом или непажњом *управе* предузећа. Ова се теорија примењује и на државу, односно општину; нарочито у случају штете причињене од стране војних лица. Теорију ризика, објективне одговорности, судови протежу понекад и на случајеве који нису предвиђени посебним законом (ван жељезница и аутомобила): за извесне *опасне активности*, и кад их врши држава или општина, суд признаје материјалну одговорност — и ван уговора, и без кривице. На пример, за штете настале услед војних вежби.

Иначе, шведска судска пракса стоји начелно на гледишту да држава и општина не одговарају за неправилан рад њихових службеника, кад они обављају административне послове или извршују, примењују неки општи пропис.

Што се тиче решења конкретног случаја, по шведском реферату ствар стоји овако.

Пре свега, у Шведској су полицајци, сем ретких изузетака, општински службеници, па се овде поставља питање материјалне од-

говорности града, у коме се случајно десио, а не државе. У Шведској се рад полиције, с обзиром на мали обим њене надлежности, не сматра неком нарочито опасном активношћу. С друге стране ради се овде о грешци обичног службеника а не неког шефа по чијем би се наређењу радило. Дакле, с обзиром на изнета начела и праксу — не би било овде одговорности града за штету причињену Г. Дирану и Г-ђи Дипон. Међутим, — по сугестији реферата — можда би се овде мола узети *аналогија* (услед гужве и опасности настале бегством наоружаних лопова и пуцњавом полиције и сл.) *војним околностима*, те на бази теорије ризика за опасне радње засновати одговорност града. Г-ђи Бернар и њеној деци, следује од државе пензија, по Уредби о пензијама, али никаква друга накнада штете од државе, па ни од града — ако би иначе у целом случају одговарао.

Одговорност града у случају Леграна је спорна, јер је он без позива помогао полицији. Али, вели се у реферату, ако је његова делатност одбранила полицајца од штете коју би град морао накнадити или ако је његова делатност проузроковала у корист града обогаћење друге врсте — по шведском праву било би основа за одговорност града.

У сваком случају, по шведском праву, овде се може тражити накнада штете од службеника (у случају Леграна — од лопова). За тужбу против службеника не треба никакво претходно одобрење, нити се за њихову материјалну одговорност тражи тешка грешка.

За расправљање целог овог случаја надлежни су редовни судови. Рок за тужбу је — општи рок застарелости (облигација): десет година од дана настанка штете.

### *Други случај*

Против Дирана, управног службеника покренут је поступак за повреду службене дужности; одговара пред дисциплинским саветом.

Пропис који регулише рад дисциплинског савета дотичне гране управе гласи: „Дисциплински савет сачињавају чланови од којих тројицу поставља Министар као претставнике администрације, а тројицу као претставнике службеника бирају службеници.

„Дисциплинском савету мора бити поднет реферат руководиоца службе којој припада службеник у питању са прецизирањем свих радњи које се службенику стављају на терет. Дисциплински савет може саслушати окривљеног службеника.

„Министар не може против службеника изрећи казну тежу од оне коју је предложио дисциплински савет“.

У датом случају Дисциплински савет је одлучио, са три гласа против три, да се према Дирану има изрећи казна враћања на ниже звање. Министар је усвојио овај предлог Савета.

Против решења министра *Диран* подигне тужбу у којој истиче нарочито следеће моменте:

1) Не може се сматрати да је Дисциплински савет предложио казну повраћаја на ниже звање, јер су се гласови у савету поделили на два различита мишљења а претседавајући — у недостатку изричног законског прописа — нема доминирајући глас.

2) Тужилац (кажњени) није био позван да се лично појави пред Дисциплинским саветом; с друге стране, њему није било познато зашто је све окривљен те није могао дати своју писмену одбрану.

3) Један од претставника администрације у Дисциплинском савету био је инспектор који је водио ислеђење у стварима које се стављају на терет *Дирану*, па је његов извештај служио као основ дисциплинског гоњења; инспектор није могао пуноважно учествовати у савету, јер његово присуство није пружало окривљеном оне гаранције незаинтересованости којој треба да има један члан Дисциплинског савета.

4) Други претставник администрације у току своје каријере био је супарник тужиоца (кажњеног) и задојен личном мржњом према њему.

5) Један од саслушаних сведока није био заклет и затим је присуствовао већању Дисциплинског савета.

\*

Главни циљ састављача овог случаја био је да изазову одговоре — обавештења од националних секција о томе, како је решено питање расправљања спорова о незаконитости управних аката, тзв. спорова за поништај незаконитог управног акта. Међутим, узевши случај из материје дисциплинске одговорности поставили су — изгледа ненамерно — питање начина регулисања надлежности и поступка у овој материји, која није — као у земљи састављача (Француској) — свугде ствар редовног управног поступка. На тај начин је одговор неких земаља промашио главни циљ састављача, иако је и друго питање од интереса.

Даћемо, укратко, одговоре — решења појединих земаља учесница конференције, сем нашег.

**ФРАНЦУСКА.** — По француском праву има се сматрати да Дисциплински савет није донео пуноважну одлуку о предлогу казне, јер предлог казне у питању нема за себе већину, а претседавајући — у отсуству изричног прописа — нема одлучујући глас. Према томе и министар је незаконито изрекао казну, пошто нема пуноважног предлога Савета, те је министар извршио *excès de pouvoir* — (прекорачење власти), што претставља основан разлог за тужбу Државном савету за поништај министровог акта.

Приговор Диранов под 2) основан је — уколико се односи на пропуст Дисциплинског савета да му саопшти шта му се ставља на терет. Тиме је повређено Дираново право на одбрану. По француском праву и пракси Државног савета, поступак овде треба да је контрадикторан и нико не може бити кажњен нити трпети ма какву репресивну меру док му се не пружи прилика да се брани, да буде саслушан; али то не мора бити — у дисциплинским стварима — усмено саслушање.

Трећи приговор Диранов је такође основан. Као што истражни судија не може бити члан судског кривичног већа, ни овде истражник-инспектор није могао учествовати као члан Дисциплинског савета у предмету у коме је вршио ислеђење. Непристрасност, лична незаинтересованост судије, овде члана Савета је општи правни принцип кога француски Државни савет истиче и примењује у својој пракси. — Четврти приговор је истог карактера, само је овде нужно доказати мржњу, нетрпељивост члана Савета у питању. У погледу петог приговора он је неоснован уколико се тиче неполагања заклетве сведока, јер она у дисциплинским стварима није обавезна, али је основан уколико истиче присуство сведока већању Савета. По француском праву присуство сведока већању било би разлог за ништење одлуке Савета, чак и у случају да сведок није узео учешћа него само присуствовао у већању. Чланови Савета треба да су слободни у доношењу одлуке; везаност чувања тајности већања омогућује ту слободу; присуство лица које није везано дужношћу чувања тајне већања вређа слободу чланова савета у одлучивању.

**БЕЛГИЈА.** — Белгиско право и пракса узима да неко колегијално тело није донело никакву одлуку, ако једно одређено решење постављеног питања није добило већину. С друге стране, прописе о дисциплинској материји треба тумачити уже, рестриктивно — те не треба признати овде претседнику одлучујући глас, кад му га правни пропис изрично не даје; тим пре што је Дисциплински савет у датом случају нека „квази-судска“ власт. Уосталом, кад би се овде признало право претседнику да има одлучујући глас — то би значило повреду гаранција које се признају окривљеном. Министар не може изрећи казну без предлога Савета, предлог није пуноважно донет, казна је Дирану незаконито изречена, те би — по мишљењу белгиског реферата — белгиски Државни савет ово решење поништио као незаконито.

Кад се ради о поништају управних аката због повреда форми — пракса белгиског Државног савета (Управног суда), држећи се француског узора, прави разлику — да ли је повреда форме (и поступка) суштинска или није. Она је суштинска ако је повреда форме такве природе да би одлука донета по датом поступку била другачија да није било повреде у питању. Примењено на Диранов приговор под 2) — нема повреде због пропуста непосредног усменог

саслушања, јер га правни пропис оставља само као могућност. Међутим, други део приговора стоји: Дисциплински савет није правилно утврдио ствар нити је могао утврдити, када окривљени службеник није знао шта му се све ставља на терет нити је дао своју одбрану. Захтев поступка — предлог Дисциплинског савета — неправилно је удовољен, те је и решење министрово незаконито. Државни савет у оваквим случајевима тражи не само саслушање, него и то да се окривљеном службенику пружи могућност да се *оправда* на тај начин што ће му се дати прилика да се брани у погледу сваке поједине чињенице и околности која му се ставља на терет. Пошто то овде није урађено — решење би било поништено и с тога разлога. Диранов приговор о искључењу инспектора из рада Савета био би по белгиском праву основан; ово не само с обзиром на извесне *изречне прописе* који забрањују учествовање у раду дисциплинског савета лица која су вршила ислеђење, него и с обзиром на извесне процесне принципе који улазе у белгиску правну традицију. Такав један процесни принцип је „спокојство у решавању“ које би било за остале чланове савета нарушено и присуством а поготово учешћем у већању и одлучивању иследника.

Четврти приговор Дирана могао би бити по белгиском праву основан разлог ништења министровог решења од стране Државног савета с обзиром на одређене изречне правне прописе о изузећу; наравно под условом да Диран докаже околности које наводи у том правцу. Државни савет би ценио да ли те околности указују на заинтересованост једног члана Савета у питању и да ли је његово учешће утицало на решење министра.

По белгиском праву сведоци се обавезно заклињу само ако је то изречно законом прописано; зато и први део петог приговора Дирановог не би био у сваком случају основан; околност да је сведок присуствовао већању Савета вређа принцип непристрасности и спокојства већања, те би овај део приговора био умесан а ова околност по белгиском праву, разлог за поништавање нападнутог министровог решења. Надлежност: Државни савет — као управни суд.

*ИТАЛИЈА.* — По италијанском праву лакше дисциплинске казне (укор, умањење принадлежности) изриче старешина службе у којој државни службеник ради по саслушању службеника, који има право жалбе надлежном министру. Теже дисциплинске казне (деградација, отпуштање) изриче министар по саслушању дисциплинске комисије, састављене од три члана из службеничког кадра истог министарства. Закључци Комисије имају саветодавни карактер — али ипак према пракси и доктрини — министар не може изрећи тежу (а може блажу) казну од оне коју је предложила Комисија. Против министровог решења државни службеник може водити управни спор код Државног савета, али само због повреде закона. Државни савет није, дакле, апелациона него касациона инстанца у овој материји.

Што се тиче Дирановог случаја, ситуација из његовог приговора под 1) не би се у Италији могла десити услед непарног броја чланова дисциплинских комисија (и она у провинцијама — за општинске и провинциске службенике — састављена је од непарног броја — пет). Иначе, по италијанском праву одлуке колегијалних тела која одлучују о извесним правним питањима, поготово оних која врше извесну судску функцију, сматрају се ништавним ако нису донете већином гласова.

Други Диранов приговор у погледу пропуста да му се саопшти све што му се ставља на терет био би по италијанском праву и пракси Државног савета основан разлог за ништење министровог решења, јер се у дисциплинском поступку мора окривљеном то саопштење учинити пре изрицања казне и то са роком од 10 дана (по правилу) који се оставља окривљеном за изјашњавање — одбрану. Пропуст да се Диран усмено саслуша не би у Италији био разлог ништења, према пракси Државног савета.

У италијанском праву је у неким случајевима (на пример за офицере) изречно искључен иследник из решавања у дисциплинским комисијама. У тим случајевима то учешће би било разлог ништавности акта комисије и акта који се на њему заснива. Међутим, у отсуству изричног прописа ово учешће иследника — према италијанској јуриспруденцији — није разлог ништавности акта, у коме је и он учествовао. Отуда, трећи приговор Диранов не би — у Италији — био у сваком случају основан.

Што се тиче четвртог Дирановог приговора — у италијанском праву не постоје у дисциплинском поступку изрични прописи о изузећу, као што постоје у грађанском и кривичном поступку. Али би, према општим принципима правосуђа, посебно с обзиром на извесну сличност дисциплинског и кривичног суђења — требало тај правни институт сходно применити и у дисциплинском поступку. Само, додаје италијански реферат, изузеће треба тражити, као и у грађанском и кривичном поступку, пре суђења, одлучивања. — Међутим, постојање супарништва или чак нетрпељивости између окривљеног службеника и неког члана дисциплинске комисије не би могао бити основан разлог захтева за поништај акта Комисије.

По правилу, у италијанском праву сведоци се у дисциплинском поступку не морају заклињати; зато би тај приговор Дирана био неоснован. У погледу приговора о присуству сведока већању — приговор би био основан ако је сведок узео стварног учешћа у већању, а не би био основан ако је само присуствовао без икакве интервенције с његове стране.

**ПОРТУГАЛИЈА.** — Фебруара 1943 у Португалији су једним *decrét-loi* (указ — законом) о дисциплинској одговорности службеника укинута дисциплински савети који су дотада постојали у свима министарствима и који су расправљали о дисциплинској одговорности

службеника и давали предлог министру о казни. Сада министар доноси решење о казни на основу извештаја и предлога одређених иследника, који води цео поступак: извиђа, оптужује, после одбране окривљеног саслушава сведоке и прикупља цео доказни материјал — те на основу свега тога саставља свој извештај и предлог о казни. Министар није везан предлогом ни у ком правцу и може, пре доношења решења, тражити и мишљење непосредног старешине службениковог.

Иако се Диранов случај у Португалији не би — после фебруара 1943 могао десити, португалски национални реферат даје решење по свом позитивном праву.

Ad 1) Пошто три члана Дисциплинског савета који су гласали против предложене казне нису предложили другу, блажу казну, то се по португалском праву има сматрати да уопште нису гласали. Зато се имају узети у обзир само гласови који су гласали у прилог изречене казне. Не може се рећи да је министар изрекао тежу казну од предложене. Уосталом, претседнику се обично признаје димимирајући глас, ако се после неколико гласања не постигне већина. То су разлози за неоснованост Дирановог првог приговора.

Ad 2) Овај је приговор основан јер је саслушање окривљеног службеника, од стране иследника, у дисциплинском поступку обавезно увек, сем онда када се ради о напуштању службе.

Ad 3) У недостатку изречног прописа о изузећу у дисциплинском поступку, португалски реферат налази да начелно не би било сметње да у колегијуму који предлаже казну учествује и иследник. Према пракси Врховног управног суда, хијерархиски претпостављени који је учествовао у дисциплинском поступку као сведок, може учествовати у доношењу решења о казни у истом дисциплинском предмету. По португалском схватању, супротно мишљење онемогућило би вршење права кажњавања. Када старешина може казнити службеника који га је увредио, може иследник учествовати у одлучивању о казни. Дакле, овај приговор Диранов би по португалском схватању био неоснован.

Ad 4) Овај би приговор био неоснован јер министар није везан предлогом о казни.

Ad 5) Лица која се саслушавају у иследном поступку, ван предлога окривљеног, у циљу давања обавештења — не сматрају се у стриктном, формалном смислу сведоцима и не заклинају се. Међутим, ако се ради о сведоцима одбране, лицима на која се окривљени позива у свом одговору на оптужбу — онда је, према пракси Врховног суда, обавезна заклетва сведока. Наиме, португалски Врховни управни суд убраја у основне гаранције одбране нужност да докази које подноси окривљени буду снабдевени свим „условима истинитости“ који траже да су искази сведока дати с позивом на бога или

част. — Присуство сведока већању не би овде било разлог ништавности, уколико сведок није учествовао у већању.

**ШПАНИЈА.** — Шпански реферат је овај случај схватио уско-практички и није дао одговор по свима приговорима Дирановим, него се задржао само на оном под 2). Пошто би пропуштање да се окривљени у дисциплинском поступку саслуша и да се изјасни о свему што му се ставља на терет био по наглашеној пракси Врховног суда довољан основ за ништење министровог решења од стране Врховног суда (који расправља и управне спорове), шпански реферат се није ни осврнуо на основаност или неоснованост осталих приговора Диранових који су „спорни (сумњиви) и подложни дискусији“; не би, дакле, имали сигурног изгледа на успех.

**ЕГИПАТ.** — По египатском праву први приговор Диранов би био основан. Свако се сматра невиним док се од надлежног органа на прописан начин не утврди његова кривица. То важи и у случају дисциплинске одговорности. Нема овде правоваљане одлуке дисциплинског савета, јер предлог о казни деградације није добио већину, а претседник, у отсуству изречног законског текста, нема одлучујући глас. Према томе, решење министрово о казни деградације је незаконито, пошто нема правоваљаног предлога дисциплинског савета. И други приговор Диранов је основан уколико се тиче пропуста да се да могућност окривљеном да, макар писмено, дадне своју одбрану о свему за што се окривљује. И трећи приговор Диранов имао би овде изгледа на успех. По египатској пракси (Државног савета — већа за управне спорове) лице које је вршило ислеђење — испитивало чињенице, прикупљало доказе и обавештења и које је изразило мишљење о дисциплинској кривици неког службеника, не може решавати у конкретном случају као члан дисциплинског већа. У погледу четвртог приговора ствар стоји овако. У египатском административном праву нема изречног прописа о изузећу, као што је то случај у судском поступку. Практика управног суда је да и овде има места примени правила о изузећу, јер се ради о „обзирима правичности“, о заштити окривљених и о слободном изјашњењу судија (по функцији). Разлог за изузеће је „лични интерес“ — широко схваћен без обзира на мотив. И овај приговор Диранов би, дакле, био по египатском праву основан. — Пети приговор Диранов био би уважен, ако је сведок и учествовао у већању а не само присуствовао.

**ДАНСКА.** — Дански одговори су по овом случају лаконски, без образложења. По данском праву прва три приговора би била основана; четврти је под питањем. Што се тиче петог, његов први део (неполагање заклетве сведока) био би основан само ако постоји изречан законски пропис, а његов други део (присуство сведока већању) „тешко би се признао основаним“.

**ХОЛАНДИЈА.** — Холандски реферат даје — пре одговора на питања — један општи поглед на службеничко право ове земље (из-

воре, врсте кадрова и др.). Ту се особље у служби државе и других јавноправних тела дели на две велике групе: 1) оно које је у служби на основу *уговора* о раду по грађанском праву и 2) оно које је добило службено постављење на неко звање или положај у јавној служби. На прве се примењују одредбе главе VII А Грађанског законика (чл. 1637 и сл.), уколико уговор није друкчије стипулисао; а спорове из овог уговора расправљају редовни грађански судови (у првом степену — кантонски судија, примирителни судија) по прописима о грађанском поступку. За друге важи Закон од децембра 1929 о статусу државних службеника. Међутим, овај закон не регулише сва главна питања службеничког статуса (услове и поступак заснивања, припадљности и друга права; дужности; дисциплинске казне и др.), него овлашћује надлежне органе државе, провинција, општина да они то сваки за своје службенике пропишу. Закон од 1929 о службеницима садржи одредбе о поступку, надлежности и друго у вези са службеничким споровима где долазе и спорови о дисциплинској одговорности.

Посебни суд за службенике првог степена — „административни суд“ је колегијално тело састављено од три лица, чији је председник професионалан судија — правник, постављен од Круне, док остала два члана поставља на шест година министар правосуђа између лица која су стручна у службеничким питањима. Изречно су овде искључени руководиоци службеничких професионалних организација. Другостепена и последња инстанца по жалбама против одлука ових „административних судова“ (има их сада 7) јесте Централно апелационо веће у Утрехту, које одлучује у већу од тројице професионалних судија (правника) постављених од стране Круне. Поред тога, држава за извесне службе (пореску и ПТТ), као и друга јавноправна тела, могу установљавати арбритажне или консултативне савете са надлежношћу да дају мишљења о дисциплинским и другим мерама, које су надлежни органи јавне управе предузели или намеравају предузети према службенику. У овом случају службеник се обраћа не „административном суду него овој арбритажни или консултативном савету, против чијих одлука има места жалби Врховном савету (Државном савету) који одлучује у последњем степену.

Наведени службенички суд може — по тужби односно жалби заинтересованог службеника или његових правних следбеника — поништити нападнути управни акт, ако је њиме повређен закон, нетачно или недовољно утврђене чињенице или извршена злоупотреба (*detournement*) овлашћења. Управни орган чији је акт (на пример о отпуштању) био успешно нападнут није дужан да — сходно правном схватању суда — донесе други акт у извршењу пресуде (на пример, врати неправилно отпуштеног у службу), него овако добивени спор, а неизвршена пресуда, може бити основ захтева службеника за посебан поступак о накнади штете настале због неизвршења.

Случај какав се испитује за холандске прописе је неуобичајен. Ипак, холандски референт даје одговоре на питање о умесности Диранових приговора по праву његове земље. Први приговор би био основан, јер дисциплински савет није поднео уствари никакав предлог министру пошто ниједан предлог није имао већину, те је министар повредио пропис по коме не може изрећи казну строжију од предложене. Усто, ако се овде већина није изјаснила ни против изрицања казне у питању, то показује несигурност, те има места примени принципа општег права *in dubio pro geo*.

Други Диранов приговор био би такође основан, јер се по холандском праву (и онда кад не постоји никакав пропис о томе) сматра недопуштеним оставити окривљеног у незнању онога што му се ставља на терет. Трећи и четврти приговор Диранов били би основани само ако постоје изречни прописи о изузећу у оваквом случају. За одржање достојанства судије важи начело његовог „интегритета“, тј. његова непристрасност не долази начелно у сумњу, ако у одређеном случају закон изречно друкче не прописује. *Ad 5: У Холандији се сведоци не заклинају ни пред редовним судовима, а закон о службеницима чак и забрањује полагање ове заклетве. Међутим, ако сведочење под заклетвом може да пружи било какву гаранцију у погледу материјалне истине, пропуштање заклетве могло би довести до ништења одлуке у питању само под условом да постоје довољни разлози за претпоставку да је исказ сведока који није заклет утицао на одлуку. Сама заклетва у овом погледу не пружа сама по себи никакве гаранције. — Присуство сведока већању дисциплинског савета противно је пропису који регулише састав дисциплинског савета — зато његово присуство, чак и да није активно учествовао у већању, вређа природу дисциплинског савета и јесте разлог ништења одлуке донете на основу тог формираног предлога.*

*ШВЕДСКА.* — Ни за шведско право расправљани случај није типичан. Нема дисциплинских савета, сем у служби државних железница где постоје регионални колегијуми (*distrikts kollegier*) који решавају о питањима дисциплинских казни и то у инквизиторском поступку, без контрадикторног поступка међу странкама (нема тужилаца). Иначе, дисциплинску власт над државним службеницима врше централни управни органи и префекти који примењују законе и друге прописе самостално и под сопственом одговорношћу. Треба додати да шефови централних самосталних органа управе, иначе монократски органи — у дисциплинским стварима одлучују са својим непосредно подређеним сарадницима у колегијуму. Карактеристично је за шведски систем да државни службеници подлежу врло широко (много шире него у другим земљама — сем у Финској и у СССР-у) кривичној одговорности за повреде службе. Иако постоји, паралелно и независно, дисциплинска одговорност, наведена широка кривична одговорност за повреде службе чини да дисциплинска одговорност

не игра у Шведској ону улогу као у другим земљама, где кривична одговорност службеника за повреде службе није тако широка као у Шведској.

Што се тиче Диранових приговора, према шведском реферату, прва три би били основани, јер и у дисциплинском поступку важе следећи принципи кривичног поступка: 1) у случају да два решења имају за себе исти број гласова, примењује се блаже; 2) не може окривљени бити кажњен, док му се не да могућност да буде саслушан; 3) искључује се из одлучивања о казни онај ко је учествовао у ислеђивању. Околност и разлози наведени у четвртом и петом Дирановом приговору не би по шведском праву били разлог за неправилност нападнутог решења.

**ВЕЛИКА БРИТАНИЈА.** — Принцип је британског права да државни службеник може остати у свом звању само дотле — „док то Круна жели“; државни службеник може бити отпуштен по слободном нахођењу — без навођења разлога за то. Споразумом између владе и службеничких синдиката праве се отступања од овога. Међутим, с правне тачке гледишта спорно је да ли је однос самог службеника и државе (Круне) уговоран, што онемогућује или бар отежава вођење спора од стране службеника.

Британски реферат (одговор) полази од претпоставке да се овде ради о примени *упутства* министра финансија о поступку по дисциплинској одговорности службеника (то је ресор који је задужен по питањима службеничких односа), прописа који нема „статутарни ауторитет“ (законску снагу).

За ову ситуацију постоје аргументи у енглеској судској пракси за два различита гледишта у погледу могућности вођења спора од стране службеника против Круне. Према гледишту које даје ову могућност службенику, одредбе министровог упутства би се имале третирати као саставни елемент „уговора о служби“ и као такве применити „према правилима природне правде (rules of nature justice). По другом гледишту, одредбе министровог упутства, иако саставни део уговора о служби, немају овде никакав правни ефекат, јер немају законски карактер а лишвавају Круну овлашћења дапусти службеника по нахођењу, поготову да му да друго, ниже звање. Реферат се одлучно не изјашњава ни за једно гледиште, али указује да је у прецеденту (из 1934 године) који по чињеничком стању најбоље одговара расправљаном случају, заступљено друго гледиште (тј. о немогућности заснивања спора у овом случају). У осврту на сам случај — с гледишта британског права — овај реферат даје следећа разматрања у односу на приговоре Диранове.

Претседник дисциплинског савета не би требало да употреби свој диримирајући глас ни онда кад би га по изречној законској одредби имао. Има се сматрати, дакле, да овде нема предлога дисциплинског савета. Пошто министар не може донети одлуку о казни

без препоруке (предлога) дисциплинског савета, он је својим решењем о казни деградацијом повредио прописе о поступку за изрицање казне. — Други Диранов приговор био би такође основан, јер он указује на повреду прописа редовног судског поступка, наравно ако се пође од гледишта да овде може бити спора, с обзиром на горе изнето. Исто важи и за остале приговоре Диранове, јер све наведене чињенице претстављају повреду „правила природне правде“.

САД. — Пре одговора на постављена питања у вези с конкретним случајем који је предмет спора, амерички реферат даје интересантан општи преглед на судске гаранције које имају управни службеници (савезни, федералних јединица — држава, округа и градова). Својство службеника није основ искључења надлежности одговарајућег (државног, савезног, Врховног суда), ако је иначе стварно и територијално надлежан. Спор се може покренути у случају повреде закона. Међутим, појам „закон“ (law) америчка судска пракса узима у најужем смислу, као акт законодавног тела донет у законодавном поступку, а не као правни пропис без обзира на његов ранг. С друге стране, статус јавних службеника у САД одређује се оквирним законима (skeleton enactments) који даје само основне линије, остављајући подзаконским прописима (rules) које — уз активно учешће персоналних комисија — донесе Претседник САД, гувернери држава и градоначелници, и одређују ближе одредбе о примени закона тј. о статусу службеника. У погледу правног значаја ових допунских прописа пракса америчких судова није једнодушна. Велики број судова федералних јединица изјаснио се у смислу да ови прописи имају обавезну снагу као и закон на основу кога су донети, док се већина савезних судова изјашњава у супротном смислу. Међутим, сама администрација (савезна и локална) сматра те прописе обавезним као и формалне законе.

Амерички (редовни) судови решавајући спорове поводом управних аката не упуштају се у оцену чињенице (него само решавају питања повреде закона) сем случаја да су на то изречно овлашћени (на пример, као у питањима права бивших ратника — war veterans). Они могу нападути управни акт огласити незаконитим и поништити, те тиме само обавезати управни орган на нов поступак, не расправљајући само спорно питање у суштини. Судови могу (али то ређе раде, јер се устручавају — сем тежих случајева — да се мешају у рад управе) да у решењу спора издају конкретан, одређен налог (writ of mandamus) управном органу шта у спорном случају има да уради; не поступи ли управни орган по том налогу — може одговорати кривично због „увреде суда“. — Диранов случај би се по америчком праву (према реферату) решио овако. Његов први приговор не би био прихваћен од суда. Наиме, тела као што је дисциплински савет сама решавају о својој процедури; зато савет — у недостатку законског прописа — може да призна претседнику од-

лучујући глас, те је одлука савета и оваква пуноважна и министрово решење у овом погледу законито. Приговор Диранов да му није било допуштено да се *лично појави пред дисциплинским саветом*, по америчком праву би био основан у случају да постоји изречан пропис који му такво право даје. Пошто то овде није случај, приговор би био неумесан. Међутим приговор Диранов да је кажњен иако му није претходно саопштено шта му се ставља на терет, био би по америчком праву умесан. — Приговор Диранов да је један од чланова дисциплинског савета био иследник био би умесан, јер је то по америчком праву разлог за изузеће, дисквалификацију судије у датом случају. Ривалство у служби и лична нетрпељивост не би били разлог за изузеће члана дисциплинског савета; само доказано непријатељство могло би се овде узети као основ за изузеће. Сведочење без заклетве могло би бити разлог за ништење поступка само у случају да закон изречно наређује да се сведок мора саслушати под заклетвом.

\*

Као што се може лако учити, решавање конкретних случајева по националном позитивном праву као почетни материјал за међусобно обавештавање и дискусију на упоредноправном плану показао се као добар плодотворан метод. Он даје широке могућности да се уз решење конкретног случаја — дајући га у оквиру правног система државе у питању — изложе и општа начела и поједини правни институти државе учеснице. Само, потребно је развити већу активност учесника, и то у ширину (да већи број даје одговоре — решења; за сад испод трећине) и у дубину (да се дају решења — одговори са више анализе и повезивања са целокупним правним системом а не само прости афирмативни или негативни одговори). У овом смислу је било интервенција у дискусији те је — са наглашавањем потребе ширег и дубљег учешћа на овом сектору рада Међународног института административних наука — закључено да се с овим обликом рада настави и да се за IX конгрес административних наука (Истамбул, септембра 1953) реше по националним правима и на њему продискутују четири нова конкретна случаја.

*Др. Никола Стјепановић*

## БОГИШИЋЕВИ КОМЕНТАРИ ДУШАНОВОГ ЗАКОНИКА

### I

Валтазар Богишић предавао је на Универзитету у Одеси Историју словенских права у току две школске године, 1870/71 и 1871/72, као први наставник тога предмета. Програм и белешке Богишићевих