

ЗАХТЕВ НАКНАДЕ ШТЕТЕ ОД ДРЖАВЕ И ПРАВНА СРЕДСТВА УПРАВНОГ ПРАВА

Незаконита радња службеника којом је проузрокована штета може бити извршена на више начина. Може службеник извршити какву материјалну радњу иако нема формалног управног акта, може приликом доношења управног акта, а може и у извршењу управног акта. Кад је штета извршена материјалном радњом службеника без формалног управног акта није спорно да оштећени грађанин може одмах тужити државу за проузроковану штету по општим правилима о одговорности (1). Међутим, ако је незаконита радња одражена у каквој материјалној радњи службеника приликом доношења управног акта, или у материјалној радњи приликом извршења управног акта који је штету проузроковао, решење више није једноставно. Против управног акта оштећени појединац може у управном поступку искористити жалбу и евентуално спречити штету. Поред тога, по правилу, појединац може покренути управни спор и тражити поништај управног акта. Поставља се питање да ли оштећени појединац може поднети тужбу за накнаду штете, ако му је штета проузрокована незаконитим радњама било приликом доношења управног акта или незаконитим радњама приликом извршења управног акта, против кога он није у управном и управносудском поступку искористио правна средства која су му била допуштена за побијање законитости управног акта. Проф. Крбек налази „да је у духу нашег позитивног права, да је оштећени дужан (ако себи жели осигурати одштјетни захтев) покренути и упр. спор; само изузетно могао би суд, из разлога правичности опростити неупуњеној странци што није ишла тим путем“ (ор. cit. стр. 205). С друге стране кад је пре правоснажности у управном поступку и пре решења управног спора управни акт већ извршен, проф. Крбек је гледишта да се у таквом случају може одмах поднети тужба за накнаду штете (ор. cit., стр. 205—206).

Да погледамо текстове позитивног права. По члану 120 Закона о судовима од 5 јула 1954 (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 30 од 21 јула 1954) примењивао се и даље чл. 49 Закона о изменама и допунама Закона о уређењу народних судова од 21 јуна 1946 (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 24 од 26 априла 1952), по коме су окружни судови били надлежни у првом степену за спорове о накнади штете коју државни службеници учине грађанима у вршењу службе. Сада су по Закону о парничном поступку од 8 децембра 1956 (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 4 од 23 јануара 1957) за спорове чија вредност не прелази 200.000 динара надлежни срески (чл. 25) а преко ове вредности окружни судо-

(1) Ivo Krbek: *Odgovornost države za štetu. Poseban otisak iz 300 knjige Rada Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, Zagreb, 1954, стр. 205.

ви (чл. 28). Према томе, по правилу, за спорове о накнади штете коју проузрокују државни службеници у првом степену надлежни су државни или окружни судови.

По Закону о управним споровима (*Службени лист*, бр 23 од 23 априла 1952) управним спором решава се по правилу о законитости управних аката који су у управном поступку коначни (чл. 6). Суд по правилу решава само о законитости управних аката (чл. 5, ст. 1) не разматрајући материјалне радње службеника у вези са тим управним актом нити последице извршења управног акта, па стога по правилу не решава ни питање накнаде штете (чл. 69, т. е). Међутим, Закон о управним споровима има и изузетака. Тако, на пример, изузетно од општег правила „у управном спору може се тражити и повраћај одузетих ствари, као и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава“ (чл. 10). Једна друга одредба (чл. 40, ст. 4) дотиче се питања накнаде штете и гласи: „Пресудом којом се оспорени управни акт поништава суд ће одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари односно за накнаду штете, ако подаци поступка пружају за то поуздан основ. У противном, суд ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у грађанској парници“.

Кад се анализирају наведени текстови, јасно је да је управни спор једно а спор за накнаду штете друго и да чак и тамо где је прописана изузетна надлежност Врховног суда да заједно са управним спором реши и питање накнаде штете (чл. 40, ст. 4), Врховни суд може под одређеним условима упутити странку да накнаду штете остварује у грађанској парници. Стога проф. Крбек с разлогом истиче да ова посебна надлежност према Закону о управним споровима (чл. 40, ст. 4) није истисла општу надлежност окружног суда и закључује: „да надлежни окружни суд не би могао одбацити одштјетни захтјев с разлога, што он није био покренут заједно с управним спором“ (ор. cit. стр. 205). Проф. Крбек је иначе мишљења да би исправније било у таквим случајевима „одштјетни захтјев покренути пред окружним судом [...] само заједно с управним спором“, али „држећи се самог законског текста, треба закључити, да оштећени може бирати између та два пута“ (loc. cit.).

Као што се види, ако је штета проузрокована извршењем управног акта, наше позитивно право нема одређен став из кога би се несумњиво могло закључити да је оштећени појединац који захтева накнаду штете претходно дужан решити питање законитости управног акта у управном и управносудском поступку. Оваква дужност могла би бити правило само ако би била прописана позитивним правом. Аустриски Савезни закон о одговорности за штету проузроковану у вршењу службе од 18 децембра 1948 на пример изричито прописује: „Право на накнаду не постоји ако је оштећени могао да отклони штету правним средствима или тужбом управном суду“ (§ 2, т. 2) (2). С обзиром да код нас нема таквог прописа и да је рок за

подношење тужбе за накнаду штете дужи од рока за подношење тужбе у управном спору, нашем праву више одговара гледиште по коме оштећени може бирати које ће правно средство употребити за заштиту својих права или употребити и један и други пут. Проф. Михаило Илић је сматрао да су тужба за накнаду штете и управни спор „два сасвим различита правна средства што значи да појединцу стоји на вољу, да употреби било обадва било само једно од њих. Према томе ако, у наведеном примеру незаконитог отпуштања службеника који је стекао право на пензију, заинтересовани појединац ма из ког разлога пропусти подићи тужбу за поништај акта о отпуштању, њему и даће до прописаног рока, стоји на расположењу тужба за накнаду штете против државе пред редовним судом” (3).

У нашој правној литератури пре рата ово је питање већ било расправљано. По једном гледишту, с обзиром на двостепеност у управном поступку, пре подношења тужбе за накнаду штете мора се употребити правно средство у управном поступку, али није обавезно и вођење управног спора. (4) Основ овог гледишта је у томе што је у управном поступку по правилу двостепеност уведена као правно средство не само за теоретску заштиту законитости управних аката, већ и као заштита грађана од евентуалних штета које грађанима може проузроковати вршење државне службе. Ово исто гледиште допушта подношење тужбе за накнаду штете и без употребе правног средства у управном поступку, ако је изузетно од општих правила управни акт коначан у првом степену или ако је под одређеним условима управни акт извршан иако по жалби још нема другостепеног решења. С обзиром да у управносудском поступку тужба по правилу не задржава извршење управног акта, и на тај начин штета може бити проузрокована, ово гледиште и ту допушта тужбу за накнаду штете не захтевајући претходно да се управним спором реши питање законитости управног акта.

Још одлучније је гледиште које сматра да се правни лекови у управном и управносудском поступку не морају ни употребити јер су захтеви за накнадом штете захтеви грађанског права. (5)

Проф. С. Јовановић је супротно овом гледишту сматрао да се за штету проузроковану незаконитим управним актом оштећени мора „обратити прво управном суду ради поништаја управног акта па тек после тога [...] тужити државу редовном суду”. (6) Исто гледиште имао је Иво Матијевић. (7)

(3) Др. Михаило Илић: Неколико питања у вези са начелом законитости, Архив, 1928, књ. XVI (XXXIII) стр. 175.

(4) Dr. Rudolf Sajovic: O odgovornosti države in samoupravnih teles po čl. 18 Ustave, Slovenski pravnik, 1928, str. 202—203; dr. Jozo Jurković: Odgovornost državnega uslužbenca za škodo povzročeno z upravnim aktom, Slovenski pravnik, 1935, str. 186 и др. Лазо Костић: Административно право, књ. III, Београд, 1939, стр. 269—270.

(5) Др. Станко Мајцен: Коментар закона о општинама, Београд, 1936, стр. 173; Коментар закона о градским општинама, Београд, 1936, стр. 211.

(6) С. Јовановић: Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 1924, стр. 432.

(7) И. Матијевић: О одговорности чиновника за штету по Закону о чиновницима, Архив, 1931, књ. XXXIII (XL), стр. 337—338.

Савремена наша судска пракса се у истом смислу изјашњавала о овом питању. Врховни суд НР Хрватске, на пример, у једној својој пресуди од 9 новембра 1953 Гж. 1049 (*Наша законитост*, 1954, бр. 3, стр. 162) сматрао је да се пре тужбе за накнаду штете у управном поступку мора претходно употребити правно средство и то из следећих разлога: „Како тужитељ проти одлуци о накнадном задужењу није уопће поднио редовите жалбе, не могу ни тужена опћина ни њени органи одговарати за штету, која је наводно настала тужитељу овом одлуком, јер ту штету сноси сам тужитељ, који је пропустио да против одлуке изјави редовиту жалбу. Овим пропустом прекинута је узрочна веза између одлуке и саме штете и одговорност је прешла на самог тужитеља. Двостепеност и јест циљ, да се уклоне евентуалне штете, које би могле настати заинтересираној странци неправилном примјеном закона у првостепеној одлуци. Изгубио би према томе институт двостепености своју сврху и оправданост, кад би интересенту било стављено на вољу да се или жали или пусти да незаконита одлука постане правоћна, па тражи накнаду штете. Коначно самим пропустом да се жали тужитељ је прећутно признао законитост и оправданост првостепене одлуке, пак не може сада на њезиној наводној незаконитости заснивати свој захтјев за накнаду штете”.

На први поглед разлози целисходности би говорили у прилог да се пре тужбе за накнаду штете, употреби правно средство жалбе у управном поступку, ако управни акт није извршен. Тиме би се могло избећи евентуално проузроковање штете. Али, колико год изгледа целисходно да се редовним правним средствима у управном поступку штета избегне, то не може бити разлог да се не води рачуна о томе да је тужба за накнаду штете једно правно средство а жалба у управном поступку друго правно средство, што најбоље доказују различити рокови за употребу ових правних средстава. Не може бити ни целисходно, нити у духу нашег права да се пропуштањем употребе жалбе у управном поступку и то по правилу у року од петнаест а може и мање дана изгуби заштита права које грађанима обезбеђују и Устав (чл. 40) и Уставни закон (чл. 99) као и други посебни закони преко тужбе за накнаду штете и то у једном дужем року од девет месеци односно годину дана, а сада за штете коју проузрокују судије и три године. Стога би било нужно прихватити гледиште да се пропуштањем употребе жалбе у управном поступку не губи право на тужбу за накнаду штете.

Из истих разлога могло би се прихватити и гледиште да се тужба за накнаду штете може поднети и без претходног вођења управног спора о законитости управног акта који је штету проузроковао. Ван спора је да се може поднети тужба за накнаду штете ако је управни акт коначан у управном поступку и извршен. Али, за остале случајеве кад управни акт још није извршен иако је коначан у управном поступку прихватање овог гледишта ставља нас пред друге тешкоће. Оне се огледају у томе што се законитост управног акта решава управним спором пред Врховним судом, а спорови о накнади штете

се решавају пред среским односно окружним судом. Овоме ваља додати и чињеницу да тужба у управном спору, по правилу не задржава извршење управног акта, тако да штета може бити проузрокована и пре окончања управног спора. Ваља узети у обзир да се тужба за накнаду штете и тужба у управном спору не искључују јер једна захтева накнаду штете а друга поништај управног акта. Не треба губити из вида ни чињеницу да се у управном спору, по правилу, цени законитост управног акта, а не и материјалне радње службеника нити последице извршења управног акта, (8) а као што знамо, управни акт и његово извршење могу бити законити али начин извршења може бити незаконит. Према томе, не сме се губити из вида разлика између управног спора против незаконитог управног акта који поништајем управног акта спречава евентуално проузроковање штете и спора за накнаду штете у коме се не спречава штета већ досуђује накнада за већ проузроковану штету која је настала било услед незаконите радње службеника приликом извршења законитог управног акта, било услед пропуштања вођења управног спора у случају незаконитог управног акта. Иначе, ако се прихвати супротно гледиште може се доћи до апсурдних последица као што лепо илуструје следећи случај из праксе где се оспорава право на накнаду штете иако је иста настала очигледно незаконитом материјалном радњом службеника а управни спор се није могао водити јер је управни акт био на закону основан:

„Првостепени суд је установио да је тужитељ био задужен са порезом, да на опомену није порез исплатио, па је због тога против њега спроведена пленидба и заплењене ствари су продате на дражби. Из свега произлази да тужитељу нису ствари одузете незаконито”.

„Даље, тужитељ у жалби истиче да је он хтео да исплати на благајни сав свој порески дуг, али да су тужени функционери општине то спречили, изјавом да им није потребан његов новац него покретности (казан за печење, итд.), чиме да су повредили пропис Уредбе о принудној наплати пореза према коме се дражба има обуставити када порески обвезник исплати свој дуг. Жалбени суд допушта могућност да су тужени, функционери НОО, неправилно применили постојеће прописе, али како се ради о управном акту, јер су друго и треће редни тужени поступали у својству претседника и секретара НОО у својој надлежности, неправилност тога акта може се ценити само у управном поступку. Накнаду штете може тужитељ да тражи кад управни акт буде поништен.” (Врх. суд АПВ бр. Гж. 1012 55 — Гласник Адвокатске коморе за АП Војводину, 1956, бр. 4, стр. 26.)

У Француској ово питање има друго решење. С обзиром на принцип поделе власти, француско право има тзв. *recours en appréciation de validité* или *recours en appréciation de légalité*. Ово се правно

(8) Др. Ј. Костић: *op. cit.*, стр. 270.

средство може користити кад се пред редовним судом за решење правног спора појави потреба за оценом законитости радњи извршених у вези са управним актом, јер од оцене да ли је кривица службеника службена радња (*faute de service*) или је то његова лична кривица која нема везе са вршењем службе (*faute personnelle*) зависи хоће ли спор о накнади штете решавати у првом случају Државни савет а у другом редован суд. *Recours en appréciation de validité* може се поднети у року од тридесет година и подноси се Државном савету. Државни савет се тада изјашњава само о законитости управног акта али не ништи акт већ оставља редовном суду да закључује о последицама незаконитости (9).

Аустриски савезни уставни закон од 18 децембра 1948 о одговорности за штету причињену у вршењу службе слично решава ово питање и прописује: „Ако је одлука правног спора зависна од питања противправности одлуке управне власти, онда суд не сме сам да испита то питање. Ако постоји одлука управног суда онда је суд везан за њу. Али ако таква одлука не постоји, онда мора суд, уколико тужба не треба да буде одбијена [...] да прекине поступак и да од управног суда затражи одлуку да ли је решење противправно. Странкама је дозвољено да узму учешћа у поступку пред управним судом. По завршетку поступка пред управним судом, суд ће на предлог или по службеној дужности предузети поступак” (чл. 11) (10).

Како у нашем праву нема одредбе која захтева да се пре тужбе за накнаду штете претходно управним спором испита законитост управног акта који је штету проузроковао то нема ни разлога сматрати да је претходно вођење управног спора услов за подношење тужбе за накнаду штете. У нашем праву још пре Другог светског рата у споровима за накнаду штете грађански судови ценили су законитост управног акта као претходно питање сходно § 254 Грађанског парничног поступка (11).

По ослобођењу није било разлога да се одбаци ова пракса поготову што су и даље важила правна правила грађанског парничног поступка. Једна пресуда Вишег привредног суда НР Србије у Београду (II сл. 1424/56 од 13 новембра 1956) с разлогом истиче: „Околност што је против [...] одлуке завода покренут управни спор, без утицаја је на поступак у овој парници. По чл. 16 а у вези чл. 6 и 7 Закона о управним споровима [...] тужба по правилу не спре-

(9) M. Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, Paris, Sirey, 1933, стр. 401–402 и примедба 9; M. Waline: Traité élémentaire de droit administratif, Paris, Sirey, 1951, стр. 151; L. Rolland: Précis de droit administratif, Paris, Dalloz, 1947, бр. 386, стр. 336; I. Krbek: op. cit., стр. 206, примедба 26.

(10) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 31. I. 1949, 5 Stück, стр. 5.

(11) Др. Л. Костић: op. cit., стр. 269; Др. А. Verona — Др. S. Zuglia: Законик о судском поступку и грађанским парницама. Загреб, (пре рата) — видети § 254 и коментаре, стр. 342–344; др. Никола Стјепановић: Прејудуционо питање и наше административно судство, Архив, 1939, књ. XXXVIII (LV), стр. 523–524; Др. Велимир Иванчевић: Карактер тужбе и пресуде у управном спору, Наша законитост, 1955, бр. 4, стр. 174.

чава извршење оспореног управног акта а његово спровођење може одложити само орган који је надлежан да нареди извршење, уколико нађе да су испуњени предвиђени услови за то. Такву одлуку о одлагању извршења донетог решења туженик није поднео, па нема места предложеном застајању са поступком у овој парници до окончања управног спора, већ се правни однос међу странкама има расправити на основу постојећег чињеничног стања [...]”.

Нема разлога да ова пракса буде измењена јер је нови Закон о парничном поступку од 8 децембра 1956 посветио неколико својих одредаба решавању претходног питања. Иако допушта суду решавање претходног питања ако посебним прописом није друкчије одређено (чл. 11), Закон о парничном поступку оставио је суду на оцену хоће ли приступити решавању овог претходног питања, или ће у зависности од околности случаја одлучити да сам не решава ово питање (чл. 11 и чл. 202, т. 1, и чл. 204, ст. 2). За динамичност нашег права и сложене односе који се у пракси могу појавити, можда је ово решење за нашу стварност најцелисходније. Из свега изложеног произилази да за оцену законитости радње службеника која је проузроковала штету није нужно претходно употребити правна средства у управном и управносудском поступку.

Неће бити угрожен општи интерес ако се накнади штета грађанину коме је незаконито проузрокована штета од стране државних службеника иако грађанин за заштиту својих права није употребио правна средства која су му у управном и управносудском поступку стајала на расположењу. Напротив, у таквим случајевима тужбом за накнаду штете биће заштићен не само интерес грађана, већ и општи интерес, јер ће под одређеним условима бити исправљена штета проузрокована незаконитим вршењем службе. Општи интерес садржи у себи и заштиту уставног права грађана да могу у одређеном року тужити државу за штету коју им државни службеници проузрокују својим незаконитим радњама. Право на тужбу и рок за подношење тужбе за накнаду штете може се изменити само изричитом одредбом која би изузетно од општих правила прописивала друге услове.

Уколико би преовладало друго гледиште оно би било супротно духу нашег права које све више тежи демократизацији управе па самим тим мора све више искључивати посебне привилегије за управу а не уводити нове привилегије. Захтевати од оштећених грађана да за своје право на тужбу за накнаду штете морају претходно употребити правна средства у управном и управносудском поступку није ништа друго него стављање државе у повољнији положај, и лишавање оштећеника много дужег рока који му је законом дат за подизање тужбе за накнаду штете.

Драгаш Ђ. Денковић