

у њиховој друштвеној активности”, што представља „уједно и облик постепеног одумирања појединих функција државе, односно њиховог претварања у функције друштвеног самоуправљања” (21) (Подвукла Р. Г.).

Разуме се да је ауторима чланака о зборовима бирача све ово добро познато, те је заиста реч о употреби неадекватне терминологије кад се претпоставља да се једна институција из оквира нашег система друштвеног самоуправљања, за коју се сви и не слажу да има „право одлучивања”, преузимањем извесних функција државе претвара у државни орган.

Међутим, конфронтирање неких мишљења о карактеру збора бирача на овом месту има једино за циљ да би се у предстојећим дискусијама о пројекту новог Устава евентуално додирнуле и ова и неке друге установе које су до сада обезбеђивале — или је требало да обезбеђују функционисање нашег система самоуправљања. Јер, без обзира да ли ће се збор бирача задржати и у новом Уставу и у пропратним законима — са истим или са проширеним компетенцијама, што ће зависити од начина постављања целокупног изборног система — домени утицаја грађана и на рад органа власти и на рад органа друштвеног самоуправљања прошириваће се све више са даљом децентрализацијом и демократизацијом наше земље које предстоје, било како да се назову установе преко којих ће тај утицај да се спроводи.

Ако се, пак, задржи збор бирача и даље као „веома важан облик непосредног учешћа грађана у раду органа комуна и у развоју наше социјалистичке демократије” (у којој и комуна „треба све мање да буде орган власти, јер она и није створена да буде минијатурни облик државне власти, већ основни облик организације социјалистичких друштвених односа”) (22), — потребно је да се претходно реши тамо где није решено питање доступности бирачима свега онога о чему народни одбори одлучују, да се организује, дакле, служба *информација* грађана о раду народних одбора, као и да се уз помоћ и осталих друштвених организација створе код грађана навике сталног интересовања за опште друштвене и јавне послове, као и навике ангажовања у оквиру збора бирача. Тек тада ће нестати и свих оних објективних и субјективних препрека које су до сада кочиле развој ове установе и њену пуну ефикасност.

Ружица В. Гузина

КО МОЖЕ НЕПОСРЕДНО ОДГОВАРАТИ ГРАЂАНИМА ЗА ШТЕТУ КОЈУ ПРОУЗРОКУЈУ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

По Уставу од 31 јануара 1946 прокламовано је начело да „грађани имају под законским условима право да захтевају од државе и службених лица накнаду штете која им је учињена незаконитим и неправилним радњама” (чл. 41). Услове одговорности Устав је оставио посебним законима. Међутим, Уставни закон од 13 јануара 1953 ближе одређује правила

(21) Исто, с. 170.

(22) Јосип Броз Тито: н.д., с. 30—31.

ове одговорности и прописује: „Држава одговара за штету коју службеници својим незаконитим радом учине грађанима или правним лицима. Држава има право на накнаду од службеника који је својим незаконитим радом штету учинио” (чл. 99, ст. 2). „Одредбе претходних ставова важе и у погледу одговорности Претседника Републике и чланова Савезног извршног већа” (чл. 99, ст. 3).

С разлогом је истакнуто да за заштиту права грађана ова одредба Уставног закона представља „знатан напредак према ранијој одредби чл. 41” (1). С друге стране, исправно је уочено да уставно начело по коме држава одговара за рад њених службеника „има за сврху заштиту права грађана а не установљење посебне привилегије за функционере и службенике”, те отуда „не искључује право грађанина да подигне тужбу против службеника директно кад год сматра да му је то најбољи пут за остваривање повређених права”. Проф. др. Ј. Ђорђевић који брани ово гледиште закључује да „обрнуто схватање, које би инсистирало на јединој апсолутној одговорности државе за незаконите акте функционера и службеника има корен у бирократској теорији права и, према томе, не одговара и не може одговарати Уставу социјалистичке демократије” (2).

Међутим, Закон о јавним службеницима од 1957 („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 53 од 25 децембра 1957) прописујући ближе услове ове одговорности изричито одређује: „За штету коју службеници у вези са вршењем службе учине својим незаконитим радом грађанима или правним лицима, одговара политичко-територијална јединица, установа са својством правног лица односно организација чија се служба врши” (чл. 122, ст. 1). Закон о јавним службеницима даље допуњује овај свој став истицањем да „изузетно од претходног става, службеник може бити тужен за штету учињену грађанину или правном лицу само у случају кад је у кривичном поступку правоснажном пресудом осуђен за кривично дело којим је проузроковао штету грађанину или правном лицу” (чл. 122, ст. 2). Најзад, Закон о јавним службеницима прописује да „нема одговорности за штету коју је оштећени могао избећи да је уложио правно средство, али је то пропустио учинити” (чл. 122, ст. 3).

Ако се анализирају ове одредбе одмах се уочава да оне мењају систем одговорности јавних службеника. Да ли је ова измена система у духу Уставног закона од 1953? Задржаћемо се само на питању ко може непосредно одговарати.

1. — Уставни закон од 1953 говори само о томе да „држава има право на накнаду штете од службеника који је својим незаконитим радом штету учинио” (чл. 99) а не и да грађанин не може од службеника захтевати накнаду штете. Ако се жели да држава односно политичко-територијалне јединице и установе за рад својих службеника одговарају по посебном систему одговорности, онда се може бранити гледиште да грађанин не може тужити службеника. Ако се има у виду наше позитивно право до доношења Закона о јавним службеницима од 1957, ово се гле-

(1) Др. Јован Ђорђевић: Нови Устав ФНРЈ, Београд, 1955. поговор, с. 124.

(2) Др. Јован Ђорђевић: Улога права и правника у нашем друштвеном уређењу, „Архив за правне и друштвене науке”, бр. 3—4/54, с. 285.

диште није могло бранити јер није било на закону основано. С друге стране, ако се не жели привилегисани положај политичко-територијалних јединица, установа и јавних службеника према грађанима, онда би се морало бранити гледиште да политичко-територијалне јединице и установе, по правилу, морају одговарати по општим правилима о одговорности за другог. То у нашем случају значи да би грађанин имао право избора хоће ли за штету коју му проузрокује јавни службеник тужити политичко-територијалну јединицу односно установу или самог службеника. Непосредна одговорност државе и осталих политичко-територијалних јединица и установа, коју уводи Уставни закон од 1953, није уведена да отежа остварење права грађана на накнаду штете већ, напротив, да олакша и убрза остварење овог права. И по старом систему политичко-територијална јединица је одговарала али под одређеним условима и то само ако се накнада није могла наплатити од штетника, иако је политичко-територијална јединица била обухваћена тужбом. Систем по коме се омогућава непосредна одговорност политичко-територијалних јединица је свакако повољнији за оштећене грађане, али то никако не значи да нови систем мора искључити непосредну одговорност и самог штетника.

И у нашем и у иностраном праву изражено је гледиште да би грађани правом тужбе против службеника могли изложити службеника непосредном прогону и пакостима (3). Ако се ово гледиште логично изведе до краја, могло би се онда узети да је право тужбе за накнаду штете, коју грађани иначе имају у грађанском праву, само инструмент помоћу кога су грађани узајамно изложени непотребном прогону и личним пакостима. По себи се разуме да ово објашњење нико не истиче као објашњење за тужбе за накнаду штете у грађанском праву. Очигледно је, према томе, да се ни у управном праву не може тужба за накнаду штете коју проузрокују јавни службеници сматрати као средство којим грађани могу излагати службенике непотребном прогону и личним пакостима. Ово је у ствари старо објашњење којим је свемоћна држава бранила подизање тужбе против јавних службеника без претходне сагласности надлежног управног органа. Ми данас, у складу са развојем нашег права, немамо никакве потребе да због ових разлога спречавамо грађане да могу подизати тужбе против службеника, поготову кад знамо да наш свет још увек лакше тужи службеника него државу односно политичко-територијалну јединицу или установу. Ово није правни аргумент али ако стварност гледамо онакву каква јесте онда постоје озбиљни разлози да се и ова чињеница узме у обзир при решавању овог питања.

Одговорност политичко-територијалних јединица и установа за штете проузроковане од њихових службеника јесте одговорност за другог. А према општим правилима о одговорности за другог, тужба се може поднети и против штетника и против одговорног лица. Проф. Салеј (Saleilles) је већ давно истакао да се у грађанском праву не може искључити одго-

(3) Академик И. Крбек: О одговорности за штету. Посебан отисак из 300 књ. „Рада Југословенске академије знаности и умјетности“, Загреб, 1954, с. 196.

ворност самог штетника, подвлачећи „да не зна да је икад ма и један цивилиста подржавао такву теорију” (4).

Проф. Крбек је и пре доношења Закона о јавним службеницима од 1957 био мишљења да оштећени грађанин не може бирати хоће ли тужити службеника или државу већ је сматрао да се може тужити само држава (5). Ово гледиште данас брани и проф. Вавпетич (6). По његовом гледишту одговорност јавних органа и јавних организација мора се посматрати само у вези са остварењем задатака ових организација и органа односно да ли су задаци извршени одговарајућим законитим и правилним радњама. Као логичну последицу тога става проф. Вавпетич сматра неопходним да непосредно може одговарати само политичко-територијална јединица односно јавна организација, јер делатност самог штетника не може проузроковати непосредан однос између штетника и оштећеног пошто је тај однос проузрокован делатношћу која остварује задатке одређених јавних органа и јавних организација. По овом гледишту штетник је у односу само са одговарајућим јавним органом односно јавном организацијом у чијој је служби. Нема сумње да политичко-територијалне јединице и јавне организације за остварење својих задатака морају законито и правилно вршити своју делатност, али се она врши преко физичких лица па према томе и штете проузрокују службеници својим незаконитим и неправилним радњама. У прилог гледишта да службеник не може непосредно одговарати стоји чињеница да се политичко-територијална јединица односно установа може наплатити регресом од службеника али не мора јер по Закону о јавним службеницима од 1957 она се може регресом наплатити само ако је штета проузрокована намерно или из крајње непажње (чл. 124, ст. 1 и чл. 116, ст. 1). Према томе, може се у први мах стећи утисак да би службеник који би непосредно био тужен могао по општим правилима о одговорности бити обавезан да плати накнаду оштећеном, иако би иначе по Закону о јавним службеницима био од тога ослобођен. Отуда би службеникова ситуација била неповољнија, јер би се тек после пресуде која би га обавезала да исплати накнаду оштећеном, могао обратити политичко-територијалној јединици односно установи да му исплати накнаду коју он иначе под одређеним законским условима не би морао накнадити. Ова се неповољна ситуација по службеника може у ствари избећи јер службеник одговара под законским условима, па би и грађанин могао тужити службеника само за ону штету за коју би се иначе и политичко-територијална јединица односно установа могла од њега наплатити регресом, тј. у случају ако је штета проузрокована намерно или из крајње непажње. Тако би за штете које службеник проузрокује радњама које не би допуштале регрес одговарала само политичко-територијална јединица односно установа.

Не допустити грађанима да могу подносити тужбе против службеника представља одступање од општих правила о одговорности за другог.

(4) Raymond Saleilles: De la personnalité juridique, Paris, 1910, p. 342.

(5) И. Крбек: н.д., с. 195 и примедба 1) на истој страни.

(6) Dr. Lado Vavpetič: O nekaterih vprašanih ki se tičejo odgovornosti javnih organizacij za napake njihovih organov v naši družbeni ureditvi, „Zbornik znanstvenih razprav”, Ljubljana, 1959, s. 202—204.

Није спорно да у иностраном праву постоји систем одговорности по коме грађанину односно правном лицу за штету проузроковану од јавних службеника одговара само политичко-територијална јединица а ова се наплаћује регресом од службеника (7). За нас је у ствари спорно да ли је Уставни закон од 1953 имао у виду овакав систем непосредне одговорности политичко-територијалних јединица и установа који уводи Закон о јавним службеницима од 1957 и да ли такво решење одговара духу развоја нашег права.

2. — Закон о јавним службеницима од 1957 у ствари у много чему мења систем одговорности јавних службеника, тако да се ова одговорност сада у нашем праву појављује као посебан систем одговорности. Посебна правила ове одговорности се у извесним ситуацијама можда могу оправдати тако, на пример, у нашем праву искључење одговорности самог службеника за штете које нису проузроковане намерно или из крајње непажње. С друге стране, по посебним правилима у француском праву, на пример, службеник је у устаљеној пракси Државног савета сам одговарао за штете проузроковане личном кривицом (*faute personnelle*) а држава у оним случајевима ако је штета проузрокована кривицом у служби (*faute de service*) или кривицом службе (*faute du service*). У англосаксонском систему одговорности, супротно од тога, због специфичности развоја англосаксонског права до скоро држава није одговарала већ је одговарао само службеник и то као сваки појединац за све штете, без обзира да ли су проузроковане личном кривицом или кривицом у служби. У САД од 1946 а у Великој Британији од 1947 сада одговара под одређеним условима и држава по правилима о одговорности за другог (8).

Објашњавајући ову разлику француског и англосаксонског права проф. Ведел (Vedel) истиче да је прави разлог у томе што се у француској централизованог и хијерархиски организованог управе службеник узима као анонимни део једног механизма и што је због начела поделе власти искључено да јавни службеници за своје службене радње одговарају пред редовним судом. Отуда и потреба у француском праву за издвајањем личних кривица од кривица у служби (9) јер ће за штете проузроковане личном кривицом службеник одговарати пред редовним судом а за штете проузроковане кривицом у служби одговара само држава пред управним судовима. Међутим, у пракси Државног савета Француске већ давно је прихваћена одговорност државе и за штете проузроковане личном кривицом службеника ако је служба била узрок извршене кривице, тако да је грађанин могао подизати тужбу и против службеника-штетника и против државе односно одговорне јавне службе. Данас, пракса француског Државног савета и управних судова прихвата одговорност државе не само за штете проузроковане под одређеним условима и личном кривицом (*la faute personnelle dans le service*) већ чак и за штете проузроковане под одређеним условима и личном кривицом изван службе

(7) И. Крбек: н. д.; др. Л. Вавпетич: н. д.; др. Стојан Цигој: *Odškodninsko pravo*, Ljubljana, 1960, s. 164—196.

(8) Н. Street: *Governmental Liability*, Cambridge University Press, 1953; Бернард Шварц: *Америчко административно право*, Београд, 1956, Научна књига.

(9) Georges Vedel: *Droit administratif*, Paris, 1961, Presses universitaires p. 250.

(*la faute personnelle hors du service*) (10). Оштећени и даље може захтевати накнаду по избору било од штетника било од државе а право на регрес имају под одређеним условима и штетник и држава (11). Међутим, још увек има држава у којима је изричито искључено да се тужба може подизати против службеника. Тако, на пример, Аустриски савезни закон о одговорности за штету причињену у вршењу службе од 18 децембра 1948. сходно традицији аустриског права, изричито прописује да службено лице које је штету проузроковало „не одговара оштећеном“ (§ 1, ст. 1) (12).

Међутим, уколико су посебна правила под одређеним условима у извесним ситуацијама можда оправдана, то не значи да се за одговорност јавних службеника, по правилу, морају увести посебна правила која врло лако могу представљати привилегију за политичко-територијалне јединице и установе односно за јавне службенике. Напротив, развој ове одговорности у упоредном праву иде у другом смислу. Тако, на пример, у француском управном праву, где је највише развијена посебна одговорност државе, већ се више година упорно иде извесном приближавању теорија одговорности у грађанском и управном праву. У том смислу и проф. Ведел исправно истиче „кад се већ победила архаична неодговорност државе, нормално је да се решења јавног и приватног права приближују“ (13).

Не постоје озбиљни разлози због којих би се у нашем праву морало одступати од општих правила о одговорности (14) кад је у питању посредна одговорност политичко-територијалних јединица и установа. У нашем случају, уколико би се задржало правило да је услов одговорности службеника намера или крајња непажња којом је штета проузрокована, службеник-штетник би одговарао само ако је штету проузроковао под одређеним условима, што значи да би јавни службеници били ослобођени од материјалне одговорности за штете проузроковане лакшим кривицама које су у раду сасвим могуће. Али, с друге стране, поштујући општа правила о одговорности за другог, тужба за накнаду штете била би допуштена или против политичко-територијалне јединице или против самог штетника. Тако би се поштовањем бар ових општих правила о одговорности у извесном смислу онемогућавала бирократизација управе јер би службеник имао у виду и своју евентуалну одговорност за штету, што би уједно доприносило заштити права грађана и ефикасније обезбеђивало законитост рада управе односно јавних службеника.

Д. Ђ. Денковић

(10) M. Long, P. Weil, G. Braibant: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 3e ed., Paris, 1962, Sirey, pp. 142—144.

(11) M. Long, P. Weil, G. Braibant: *op. cit.*, pp. 358 seq.

(12) *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, 1949, 5 Stück, S. 49.

(13) G. Vedel: *op. cit.*, p. 236.

(14) Никола Вошковић: Начелна питања у вези са прописима о материјалној одговорности лица у радном односу, „Правни живот“, 1960, бр. 7—8, с. 1—11; бр. 9—10, с. 14—23.