

ЗАХТЕВ ДА О ШТЕТИ ОДЛУЧИ ВОЈНИ СУД

— *Правна природа захтева и неки проблеми у вези са њим** —

I. — Питање материјалне одговорности војних лица и грађанских лица на служби у ЈНА регулисано је одредбама чл. 145—149 Закона о ЈНА („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 30/55) и Уредбом о материјалној одговорности војних лица и грађанских лица на служби у ЈНА („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 21/59, — у даљем тексту Уредба).

Према тим одредбама материјална одговорност војних лица и грађанских лица на служби у ЈНА може бити двојака: директна или примарна (у случајевима када означена лица својом кривицом причине штету држави у вези са вршењем службене дужности односно службе) и индиректна или секундарна (у случајевима када та иста лица у вршењу службе причине својим незаконитим радом штету грађанима или правним лицима, па ту штету овима исплати држава).

За питање о коме се расправља у овом напису од значаја је само онај први вид материјалне одговорности, пошто само код њега може долазити до примене правног института захтева да о штети одлучи војни суд. Наиме, у случајевима директне или примарне материјалне одговорности расправљање штета може ићи двојаким правним путем: управним и судским. Судски правни пут је обавезан за расправљање штета чији износ премаша 5.000.000.— дин. док је за штете испод тог износа обавезан управни правни пут — чл. 8, ст. 1 Уредбе. Но управни правни пут за те штете не мора бити и коначан. Он се може наставити и прерастати у судски правни пут када се испуни један од ова два услова:

1) Кад надлежни војни старешина нађе да се у управном поступку не би могле утврдити околности од којих зависи одговорност учиниоца штете и величина саме штете — чл. 10 Уредбе, или

2) Кад у управном поступку обавезано лице другостепеним решењем или првостепеним решењем против кога се не може изјавити жалба поднесе захтев да о штети одлучи војни суд — чл. 13 Уредбе.

Овај задњи основ за заснивање судског правног пута у расправљању штета у ЈНА представља новину у нашем праву, па та чињеница оправдава потребу да се о овом правном институту посебно пише.

II. — Овај правни институт представља новину у нашем праву. Њега нема у области радног и службеничког права, јер је тамо питање материјалне одговорности решено тако да одлука којом је расправљено о штети у правном поступку нема снагу извршног наслова, већ иста може послужити само као исправа за издавање платног налога по одредбама парничног поступка — чл. 310, ст. 2 Закона о радним односима и чл. 117, ст. 5 Закона о јавним службеницима. За расправљање штета у ЈНА то је питање друк-

* Вид. Марко Калођера: Војни управни органи и нека питања њихове надлежности, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1.61.

чије решено. Одлука о накнади штете, донета од надлежних војних старешина у управном поступку, има снагу извршног наслова, уколико обавезани штетник није захтевао да о штети одлучи војни суд.

Баш због тога што захтев обавезаног штетника да о штети одлучи војни суд представља новину у нашем праву, о њему се правна теорија још није изјаснила, па је остало нејасно да ли је то институт управног или процесног права.

Извесни војни правници — и практичари и теоретичари — теже да му припишу карактер института управног права, налазећи за то аргументе у чињеници што је овај институт предвиђен Уредбом као управноправном нормом.

Међутим, чини се да је ова категоричност у оцени правне природе захтева да о штети одлучи војни суд правно неодржива. Ово пре свега због тога што Уредба не садржи искључиво управно-правне норме, већ су у њој садржане и норме процесноправног значаја, а затим и због тога што ни сама норма у којој је предвиђен овај правни институт не говори у прилог тезе да је захтев да о штети одлучи војни суд институт управног права. Тако, анализом одредаба које говоре о овом правном институту — чл. 13 и 14 Уредбе — долази се до следећих компонената:

1) Захтев се подноси у строгом року од месец дана од дана доставе другостепеног решења или првостепеног решења против кога се не може изјавити жалба;

2) Захтев се подноси војном старешини који је донео првостепено решење;

3) Захтев има суспензивно дејство. Решење поводом кога је поднет захтев да о штети одлучи војни суд не може се извршити;

4) Захтев поднет после истека горе означеног рока или од неовлашћеног лица одбацује решењем војни старешина који је донео првостепено решење, и

5) Благовремено поднети захтев војни старешина доставља са свим списима војном правобранилаштву ради покретања спора пред надлежним војним судом.

Неке од напред наведених компонената (подношење захтева војном старешини као управном органу, право тога старешине да оцењује благовременост и допуштеност захтева, суспензивно дејство захтева према решењу о накнади штете као једном чисто управном акту), гледане са становишта формалне логике, говориле би у прилог тезе да је захтев да о штети одлучи војни суд стварно институт управног права. Међутим, таквом гледању противречи основна компонента из низа набројаних, а то је она која се односи на дејство благовремено поднетог захтева да о штети одлучи војни суд. Такав захтев остварује два истовремена дејства: суспензивно у односу на коначну одлуку управног органа и процесноправно у односу на даљи поступак по случају штете расправљене у управном поступку.

Ово задње дејство захтева представља дакле основ за заснивање судског спора и војни старешина као управни орган нема шта да ради по благовремено и од овлашћеног лица поднетом захтеву, већ га има према изри-

читој одредби чл. 13, ст. 3, Уредбе без одлагања доставити војном правобранилаштву ради покретања спора пред надлежним војним судом. Благовремено поднети захтев да о штети одлучи војни суд представља дакле, с једне стране, одређену обавезу за војног старешину а с друге стране, правни основ који омогућује заснивање и вођење парничног поступка. Као такав захтев има све елементе процесне претпоставке, па му са тог становишта треба и одређивати правну природу.

Из напред реченог излази да се са много више сигурности, ако не и са потпуном сигурношћу, може тврдити да је захтев да о штети одлучи војни суд институт процесног права.

III. — У вези захтева обавезаног лица да о штети одлучи војни суд искрсло је у пракси неколико проблема:

а) Први проблем су изазивала гледишта према којима је захтев да о штети одлучи војни суд институт управног права. Наиме, према тим гледиштима војни старешина, коме је захтев поднет, може благовремено поднети захтев третирати и као захтев за укидање или мењање решења у смислу одредбе чл. 266, ст. 3, Закона о општем управном поступку (у даљем тексту ЗУП). Ако би се проблем посматрао са становишта интереса обавезног лица, овакво третирање захтева да о штети одлучи војни суд можда би и било оправдано. Обавезаном лицу је циљ да исходи за себе повољну одлуку, па му је сасвим свеједно у ком ће то поступку бити. Међутим, са становишта економичности и правилности поступка овакво третирање захтева не може издржати критику са следећих разлога:

1) Оцена поднетог захтева са становишта одредбе чл. 266, ст. 3, ЗУП претпоставља постојање извесних разлога у захтеву. Међутим, од подносиоца захтева се не захтева навођење било каквих разлога, већ је довољно да само изрази вољу да се ствар упути надлежном војном суду. У пракси захтеви најчешће тако и гласе, па је нејасно шта би у таквим случајевима могло бити предметом оцене у смислу горе наведеног прописа.

2) У случају третирања захтева као захтева за укидање или мењање решења, обавезно би се заснивао нови управни поступак који би опет морао пролазити кроз две управне инстанце. У случају делимичног усвајања захтева или у случају његовог одбијања ствар би на крају опет морала ићи војном суду, пошто би у таквим случајевима обавеза туженог на накнаду штете остајала на снази све док се не реши питање његовог захтева да о штети одлучи војни суд.

3) Ако се прихвати као течна поставка да је захтев да о штети одлучи војни суд нужна процесна претпоставка за заснивање и вођење судског поступка, њему се никако не би могао придавати неки други значај, па ни значај захтева за укидање или мењање решења у смислу одредбе чл. 266, ст. 3, ЗУП.

4) Најзад, поднети захтев не би могао бити третиран као захтев за укидање или мењање нити би војни старешина као управни орган по њему могао било шта радити још и због тога што то забрањује одредба чл. 13, ст. 3, Уредбе која на одређени начин прописује шта војни старешина има да уради са благовремено и од овлашћеног лица поднетим захтевима (да

га достави војном правобранилаштву ради покретања спора пред војним судом).

б) Други проблем, који се поставља у вези са захтевом да о штети одлучи војни суд, своди се на питање да ли војно правобранилаштво мора покренути спор пред надлежним војним судом када прими уредно поднети захтев обвезаног лица са свим списима једне конкретне штете?

По једном схватању војно правобранилаштво може али не мора покренути спор, док по другом становишту оно то мора увек учинити.

Иако нема норме која би богла на ово питање дати сигуран одговор, може се са доста сигурности тврдити да је становиште о обавезности покретања спора у оваквом случају далеко исправније од оног првог. Наиме, покретање управног поступка за причињене штете у ЈНА има одређену сврху. Та се сврха огледа у окончању одређене штете по важећим прописима о материјалном пословању у ЈНА. Штета редовно погађа друштвену имовину којом управља ЈНА. Та се имовина води по одређеним материјалним књигама. За свако књижење односно раскњижавање те имовине потребна је писмена документација. За оштећену или упропашћену имовину ту документацију представљају одлуке донете у надлежном поступку. Материјални органи у ЈНА јако су заинтересовани за доношење таквих одлука. О томе без сумње мора водити рачуна и војно правобранилаштво када му поводом захтева дође предмет конкретне штете.

Сем овога, о обавезности покретања спора у оваквим случајевима говори и смисао одредбе чл. 13, ст. 3, Уредбе. У тој одредби изричито је наглашено да се захтев са свим списима једне конкретне штете доставља војном правобранилаштву „ради покретања спора пред војним судом. То значи да достављање списа у оваквом случају има одређену сврху (покретање спора) и војно правобранилаштво дужно је да тој сврси одговори. У томе се једино и може наћи смисао напред цитиране стилизације одредбе чл. 13, ст. 3, Уредбе.

Према реченом могло би се закључити да је војно правобранилаштво дужно да покрене спор поводом сваког благовремено и од овлашћеног лица поднетог захтева да о штети одлучи војни суд, јер му то налажу потребе праксе и обзири правне сигурности који не дозвољавају да један случај причињене штете остане нерасправљен.

в) Трећи проблем из овог домена односи се на право штетника да до краја заштити своја права у случају када војни старешина нађе да је поднети захтев поднет неблаговремено или од неовлашћеног лица. Према одредби чл. 13, ст. 4, Уредбе такав захтев војни старешина одбацује решењем. Против тога решења дозвољена је жалба. Међутим, норма даље од тога не иде, па се поставља питање шта ће бити када се и другостепени војни старешина сагласи са првостепеним решењем о одбачају захтева. Хоће ли у таквом случају обвезано лице имати могућности да се и даље бори у доказивању да је његов захтев благовремено поднет и допуштен. — По свему изгледа да се то право обвезаном штетнику не би могло оспорити, пошто је могућно да оцена благовремености и дозвољености захтева буде понекад и резултат заблуде. У таквом случају подносилац захтева би могао тражити интервенцију суда јер га на то овлашћује одредба чл. 2 ЗУП.

г) Четврти проблем односи се на питање шта ће урадити војни суд кад после подношења тужбе од стране војног правобранилаштва установи да захтев није поднет благовремено односно да је поднет од неовлашћеног лица. Хоће ли у таквом случају војни суд поступати по тужби или ће је решити на други начин?

По том питању гледишта су такође подељена. Неки војни правници сматрају да вођење парнице у оваквом случају треба допустити, јер оно води остварењу начела материјалне истине, а она мора бити јача од свих формалних обзира. Други, међутим, заступају обратан становиште и тврде да се у оваквом случају поднета тужба не може узимати у поступак.

Ако се пође од значаја принципа правоснажности и од чињенице да се тај принцип може нарушавати само у строго одређеним случајевима, онда се мора одговорити да се тужба поднета на основу неблаговремено и од неовлашћеног лица поднетог захтева да о штети одлучи војни суд не може узимати у поступак. Управо таква тужба уопште не може засновати парнични поступак, па ће је војни суд на основу одредбе чл. 15, ст. 2, ЗПП одбацити и себе прогласити ненадлежним да у таквом случају поступа.

IV. — На основу предњег излагања могу се извести следећи закључци:

1) Благовремено поднети захтев да о штети одлучи војни суд је институт парничког права. Захтев представља основ за заснивање редовног судског спора и као такав представља процесну претпоставку.

2) По благовременом и од овлашћеног лица поднетом захтеву војни старешина као управни орган нема шта да ради у управном поступку. Он га не може третирати као захтев за укидање или мењање решења у смислу одредбе чл. 266, ст. 3, ЗУП, већ га има третирати онако како је то прописано у одредби чл. 13 Уредбе, те га без икаквог одлагања има доставити војном правобранилашству са свим списима једне конкретне штете ради покретања спора пред надлежним војним судом.

3) Војни суд је дужан да води рачуна о допуштености редовног судског пута кад год му дође захтев да о штети одлучује. Из те његове дужности произилази право да поступи по одредби чл. 15, ст. 2, ЗПП кад год установи да поднети захтев услед неблаговремености или недопуштености није могао послужити као основ за заснивање судског спора.

Добривоје Бабић

ОДРЕЂИВАЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

1. — Појам „јавни значај“ поједине делатности мења се са општим друштвеним развојем. Класична буржоаска држава са својом улогом „ноћног чувара“ и начелом *laisser-faire* познавала је мало делатности које су имале јавни значај. Општа тежња владајуће класе је била да јавних послова буде што мање. Зато су јавне делатности у том периоду биле малобројне, нера-