

ОДГОВОРНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРЕДЊЕВЕКОВНОМ СРПСКОМ ПРАВУ

1. *Општи поглед.* — Ради бољег упознавања основних начела о одговорности државе за рад њених службеника, нужно је бацити поглед на развој ове одговорности. Како су проблеми одговорности исти, то су и правила ове одговорности и у нашем праву била слична одговарајућим правилима у другим земљама.

Ни у нашој средњевековној држави, као ни у осталим феудалним државама, не може се говорити о службеницима у данашњем смислу, јер јавноправни односи нису били одвојени од приватно-правних. Али, и поред тога, с правом је запажено да је било јавних звања у нашој средњевековној држави која су се приближавала у извесном смислу појму службеника, за разлику од властеле која су само сталешки била подређена владару. Таква су звања нарочито кефалија, судија, пристав, цариник и др.⁽¹⁾

Како су одговарали ти наши средњевековни службеници? Нема података за све службенике, али су и одредбе о одговорности кефалија довољне да укажу колико је и наше средњевековно право знало за одговорност службеника. Кефалије су били претставници владаочеве власти у градовима и жупама и нарочито били одговорни за безбедност на путевима. Развој трговине у средњем веку захтевао је и код нас обезбеђење несметаног промета трговаца и њихове робе кроз наше крајеве. Стога је природно што наше средњевековно право придаје овом питању нарочити значај. Повлашћени положај трговаца огледа се већ у најранијим уговорима српских владара са Дубровником⁽²⁾. Још је Немања око 1205. године Дубровчанима дао повељу о накнади штете која би се проузроковала дубровачким трговцима. Текст гласи: „Милост створи господство ми дубровачким тржником да ходе по мојој земљи слободно с тргом; без правде никто да им ништа не испакости; у којој ли се жупи што испакости, тази жупа воља да да кривца воља да плати⁽³⁾.”

(1) Др Теодор Тарановски: Историја српског права у Немањиној држави, I део. Историја државног права, Београд, 1931, стр. 205, 197—204; 216—217; Др Т. Тарановски: *Op. cit.* III и IV део, Београд, 1935, стр. 165—176. Законик Стефана Душана цара српског. Издао и објаснио Стојан Новаковић, Београд, 1898, стр. 184, објашњење уз чл. 63, стр. 240—241; објашњење уз чл. 157, стр. 243. и објашњење уз чл. 160. Др Александар Балтић: Општа теорија о појму јавних службеника, Београд, 1939, стр. 105—107.

(2) Др Т. Тарановски: *Op. cit.* II део, Београд, 1931, стр. 126.

(3) Законски споменици српских држава средњег века. Прикупио и средно Стојан Новаковић, књ. 5, Београд, 1912, стр. 136; Писани закони на словенском југу. Библиографски нацрт др В. Богшић, Загреб, 1872, стр. 27; Одабрани споменици српског права од XII до краја XV века. Прикупио и уредио Александар В. Соловјев, Београд, 1926, стр. 15.

У другој једној повељи коју је дубровчанима издао Милутин око 1308. године стоји: „И да си ходе свободно по земљи и по тргох краљевства ми; да при којим их сел чтета најде, да плати село ближне; ако село не плати да плати краљевство ми“(4).

Стефан Дечански све ове повластице потврђује 1326. године па поред осталог каже: „Испакости ли им кто што или у тргу или у жупе, да им сплати все жупа; не исплати ли им жупа, да им плате краљевство ми из моје куће“(5).

Душанов законик (1349—1354) у погледу одговорности само утврђује стару праксу. Низом одредаба наређује како ће се вршити обезбеђење путева и јавних места, и прописује ко ће одговарати за проузроковану штету. Према тим одредбама за штету проузроковану путницима одговарали су од службеника кефалије и стражари (чл. 157, 160) а постојала је и одговорност владара односно државе (чл. 160).

2. *Правила одговорности.* — Кефалије и стражари одговарали су по чл. 157. Законика који гласи: „Где се набу мешовите жупе, помешана села, црквена или царства ми, или властеоска, и буду помешана села и не буде над том жупом једнога господара, него ако буду кефалије и судије царства ми, које је поставило царство ми, они нека поставе страже по свим путевима и нека их чувају стражама; ако ко отме или украде, или које зло учини, тај час нека иду кефалијама да плаћају од своје куће; а кефалије нека траже од стража и разбојника и лопова“(6).

По преводу Стојана Новаковића кефалије не би имале право на регрес, јер он за последњу реченицу наведене одредбе даје овај превод: „Ако ли кога нападну разбојници, или му се нешто украде, или се које зло догоди, онај час да иде ћефалијама, да му они од своје куће плате, а потом да траже разбојнике и крадљивце“(7).

Превод проф. Николе Радојчића логичнији је и више одговара правом смислу наведене одредбе. У преписима са којих је преведен овај текст гласи: „Да ако се кто гуси или украде, или које зло учини, тази час да греду кефалијам, да им плаћају од своје куће, а кефалије страже да ишту и гусаре и тати“(8).

Више је вероватно да је кефалија, који је плаћао штету, имао право на регрес од страже и разбојника и лопова. Новаковић сигурно због тога и не спомиње страже у свом преводу, већ само разбојнике и лопове, пошто је нелогично да ће кефалија тражити страже којима иначе заповеда. Међутим, „искати“ и код нас је значило тужити(9), слично као код Руса па и у француском праву *demandeur justice*.

Кефалије и стражари још су одговарали и по члану 160 Законика који гласи: „Ако се где деси коме било госту или трговцу или калуђеру.

(4) Законски споменици српских држава средњег века. Прикупио С. Новаковић, књ. V, стр. 162, тачка XI и XII.

(5) Законски споменици. Ор. cit. стр. 163, тачка II и III.

(6) Душанов законик. Превео и предговор написао Никола Радојчић, Матица српска, Нови Сад, 1950, стр. 62.

(7) Стојан Новаковић: Законик Стефана Душана, Ор. cit. стр. 241.

(8) Стојан Новаковић: Ор. cit. стр. 123, 240.

(9) Др Т. Тарановски: Ор. cit. III и IV део стр. 178.

те му узме што отимачина или лопов, или каква била неприлика, сви такви нека добу царству ми, да им плати царство ми, што буду изгубили, а царство ми да тражи кефалије и властелу којим буде пут предан и страже поверене. И сваки гост, и трговац, и Латинин, да пође првим стражама, са свим што има и носи, да га стража стражи предаје са свим; ако се догоди те што изгуби, нека, буде порота, што рекну веродостојни људи по души да су изгубили с оним поротницима, то да им плате кефалије и страже"⁽¹⁰⁾.

По Новаковићу ова одредба садржи два члана⁽¹¹⁾. Први став ове одредбе прописује кад владар односно држава одговара. Владар одговара с правом регреса од кефалије за сваку штету која би била проузрокована путнику. Новаковић мисли да је овај први став само начелног карактера и „да се оно није могло баш дословце и у пракци вршити“⁽¹²⁾.

Насупрот овом опрезном мишљењу Новаковића В. Богишић у једном коментару ове одредбе истиче са одушевљењем: „Овде већ имамо одговорност самога цара *vis-à-vis* трговца и његово *ius regressus* према својим чиновницима. Ова одговорност била је у сваком случају стварнија за онога који је претрпео штету него садашња апстрактна министарска одговорност“⁽¹³⁾.

Што се тиче другог става чл. 160. Законика Новаковић сматра да он допуњује остале чланове о обезбеђењу путника (чл. 157—159) и да стога овде само ближе одређује шта су дужни путници да учине ако желе да на путу уживају обезбеђење. Није искључено да је ово тумачење исправно али се исто тако може узети да прописана одговорност владара у овом члану није била само начелног карактера већ да је по њој владар и плаћао извесне накнаде, те је с тога и прописано да се регресом може наплатити од кефалија. У сваком случају за нас је од значаја да је у том периоду по изричитој одреди Законика одговарао и владар.

Ова се одговорност владара може сматрати одговорношћу државе. Ни код нас као ни у већини средњевековних држава није била тачно подељена државна благајна од владаоачеве.⁽¹⁴⁾ Нема сумње да је ова одговорност владара уствари само одговорност државе.

Можемо споменути још да је кефалија одговарао ако би кога затворио без царевог налога односно „без писма царства ми“, али је ова одговорност била кривична јер се у тим случајевима кефалија кажњавао са одређеном казном од 500 перпера (чл. 184.).

Пошто у Законнику није свуда јасно диференцирана кривична одговорност од одговорности за штету, вероватно је и овде оштећени добијао један део од наплаћене казне.

Постоје и друге одредбе о одговорности службеника, али су наведене одредбе најпотпуније тако да се из њих могу уочити која су правила одговорности службеника постојала у нашем средњевековном праву.

(10) Душанов законик превод М. Радојчића: *Op. cit.* стр. 62—63.

(11) С. Новаковић: *Op. cit.* стр. 243.

(12) С. Новаковић: *Op. cit.* стр. 243.

(13) Др Драгослав Јанковић: Богишићеви коментари Душановог законика, *Анали Правног факултета у Београду*, 1953, стр. 407—408.

(14) Константин Јиречек: *Историја Срба*, III свеска, 1923, стр. 245; IV свеска, стр. 209.

Што се тиче колективне одговорности која се у Законнику појављује, она је прописана за село, град и околину, као посебна одговорност и то за изричите случајеве наведене у Законнику. Ни код ове посебне одговорности још није диференцирана кривична одговорност од одговорности за штету.⁽¹⁵⁾

3. *Закључак.* — Из овог кратког приказа средњевековних наших одредаба о одговорности можемо уочити да је по нашем средњевековном праву одговорност службеника за штету коју су проузроковали вршењем службене дужности била двојака. Поред одговорности за кривицу по којој су одговарали стражари (чл. 157.) и кефалије (чл. 160, 184) постојала је и одговорност за друго, јер одговорност кефалија за стражара (чл. 157, 160) и владара односно државе и кефалије (чл. 160.) није ништа друго него одговорност за друго. Оба ова члана имају у виду одговорност за друго. и то само одговорност за штету јер се имала да накнади само претрпљена штета.

Наведене одредбе о одговорности службеника и владара само допуњују јасно изражену политику Душанову, који је својим Закоником желео да учврсти јединствену државну власт оличену у монархији која је ограничена законом. Ако је због остварења јединства власти и тежње за стварањем правног поретка који је имао да омогући ширење и јачање државе, било нужно ограничити монарха законом, онда је тим разумљивије да је и одговорност наших средњевековних службеника била неопходна. С једне стране, ова је одговорност баш правом регреса владара и кефалије, у извесном смислу, организационо повезивала управни апарат који се стварао, а с друге стране, обезбеђивала слободу трговине са иностранством и чување реда и мира у земљи. Тако је систем одговорности наших средњевековних службеника био један од основних стубова правног поретка средњевековне Србије.

Из свега изложеног могли би извести закључак да наши средњевековни службеници нису одговарали по посебним правилима, јер се поштовање начела законитости односило и на службенике. Исто тако није било посебних правила ни за одговорност владара који је уз дужно поштовање начела законитости, одговарао не само за кефалије (чл. 160.) већ и као феудални господар. То се најбоље види из поменутог члана Законика, који говори о овој одговорности владара: „У земљи царства ми да није властан господар ишта учинити меропсима преко закона, осим што је царство ми записало у законнику, то да му работа и даје. Ако ли му учини што против закона, заповеда царство ми, сваки меропак да има право парничити се са својим господарем — или с царством ми, или с госпођом царицом, или с црквом, или с властелом царства ми и с ким било. Нико да није властан задржати га од суда ми, него да му судије по правди суде.

Ако меропак добије парницу против господара, нека судија царства ми ујемчи, како да господар плати меропху све на рок; и потом да није властан онај господар учинити зло меропху” (чл. 139).⁽¹⁶⁾

(15) Др Т. Тарановски: *Op. cit.* II део, стр. 30; III и IV део, стр. 26.

(16) Душанов законик. Превод Н. Радојчића, *op. cit.* 58—59.

Према томе у нашем средњевековном праву по Душановом законнику владар је двојако одговарао: одговарао је лично у приватно-правним односима и одговарао за другог односно јемчио за рад својих службеника.

Ова одговорност владара која је у ствари одговорност државе није специфична само за наше право. Још у римском праву могли су се водити спорови против фиска односно царске благајне.⁽¹⁷⁾ Јеринг наводи читав низ случајева кад је држава плаћала штету.⁽¹⁸⁾ Баш је та одговорност фиска касније омогућила да се и на државу примени приватно право. То је имало утицаја на све земље које су у већој или мањој мери биле под утицајем римског права. То је случај и са нашом земљом, која је била под извесним утицајем римског права преко Византије и са запада преко наших приморских градова.⁽¹⁹⁾ Такав утицај није постојао у Енглеској те стога тамо владар није одговарао за штету коју би проузроковали његови службеници јер је код њих важило правило да краљ не може учинити погрешку него само његови службеници.⁽²⁰⁾

Др Драгаш Денковић

РЕЗЈОМЕ

Отзетственность государственных служащих в средневековом сербском праве

Автор вначале приводит некоторые грамоты сербских правителей, ксторыми еще в 1205. 1318 и 1326 гг. устанавливалась ответственность за убытки, причиненные на территории Сербии дубровницким торговцам. Далее излагаются правила ответственности по Законнику Душана (1349—1354), подчеркивается, что в средневековом сербском праве ответственность служащих за убытки, причиненные службеными действиями, была двойной. Существовала ответственность за незаконные действия, за которые отвечали будочники (ст. 157) и кефалии (стр. 160, 184). Кефалии по существу являлись представителями исполнительной власти на местах — в городах и районах — и отвечали за безопасность на дорогах. Наряду с данной ответственностью существовала и ответственность за другого, так как ответственность кефалия за будочника (ст. 157, 160) и правителя, т. е. государства и кефалий (стр. 160) ничто иное как ответственность за другого. Обе эти статьи имели в виду ответственность за другого, при чем ответственность исключительно за убытки, ибо предусматривалось только возмещение причиненного вреда.

(17) P. Willems: *Le Droit public Romain*, Paris 1888, стр. 606; L. Michaud: *De la responsabilité de l'Etat a raison des fautes, de les agents*, Paris, 1895, стр. 32—33; Гл. Гершиц: *Систем Римског приватног права*, I књига, Београд, 1882, стр. 270—272.

(18) R. von Ihering: *L'esprit du droit Romain dans les diverses phases de son development*, Paris, 1886, T. III, стр. 70—72.

(19) Никола Радојчић: *Снага закона по Душановом Законнику*, Глас, СХ, 1924, стр. 100—139; Душанов Законик и Византијско право, *Зборник у част стогодишњице Законика Душана*, I, Београд, 1951, стр. 45—77; А. Б. Соловјев: *L'influence du Droit byzantin dans les pays orthodoxes — Relazioni Generali e supplementi — Comitato Internazionale di Scienze Storiche X Congresso Internazionali di Scienze Storiche*, Roma 4—11 Septembre 1955, Firenze, стр. 599—650; др Г. Тарановски: *Op. cit.* I део, стр. 221—231.

(20) H. Street: *Governmental Liability*, Cambridge University Press, 1953, стр. 1—2, 13.

Приведенные положения об ответственности служащих и правителей лишь дополняют четко выраженную политику Душана, желавшего своим законником укрепить единую государственную власть, олицетворенную в монархии, ограниченной законом. Если во имя осуществления единства власти и стремления к созданию правопорядка, имевшего целью способствовать расширению и укреплению государства, было необходимо ограничить законом монарха, тем самым становится более понятным и необходимость установления ответственности служащих Сербии средних веков.

Эта ответственность с одной стороны с помощью как раз регресса правителя и кефалий, в известном смысле, связывала организационно созданный управленческий аппарат, а с другой стороны обеспечивала свободу торговли с заграницей и сохранение порядка и мира в стране. Таким образом, система ответственности средневековых служащих являлась одной из главных опор правопорядка средневековой Сербии. Служащие не отвечали по специальным положениям. Не было специальных положений ни об ответственности правителя, отвечавшего не только за кефалий (ст. 160), но и в качестве феодального правителя (ст. 139). Таким образом, в средневековой Сербии правитель нес двойную ответственность. Он нес личную ответственность за свои правоотношения и нес ответственность за другого, другими словами гарантировал правомерность действий своих служащих. Автор подчеркивает, что данная ответственность правителя, являющаяся по существу ответственностью государства, была специфичной не для одного лишь сербского средневекового права, она существовала во всех странах, находившихся в большей или меньшей степени под влиянием римского права. Средневековая Сербия находилась под известным влиянием римского права через Византию и приморские города на Адриатике.

SUMMARY

Responsibility of Civil Servants in Mediaeval Law of Serbia

The author first points out some charters of the Serbian rulers which, as early as 1205, 1308, and 1326, dealt with the responsibility for damage caused to Dubrovnik merchants in the territory of Serbia. Then the rules of responsibility under the Emperor Dušan Code (1349—1354) are cited. It is stressed that in the Mediaeval Serbian law there were two kinds of responsibility of civil servants for the damage they caused while performing official duties. There was responsibility for quiet of guards (Article 157) and city prefects (Articles 160, 184). The city prefects were in reality representatives of ruler's power in cities and parishes, and were responsible for the safety on roads. In addition to the liability for one's own guilt, there was responsibility for others, city prefects were held liable for guards (Article 157, 160) and responsibility of the ruler, and (or state and city prefects (Article 160) is nothing else but liability for others. Both of these articles deal with responsibility for others solely for damage, for only the incurred damage was compensated.

The cited provisions regulating responsibility of civil servants and the ruler only complement Dušan's clearly expressed policy, the desired to consolidate through his Code uniform state power, vested in the monarchy, which is restricted by law. If it proved necessary to restrict the monarch by law, in order to achieve unity of power and the aspiration for establishment of the legal system, then it is quite comprehensible that responsibility of the civil servants of Serbia was indispensable. On the one hand, the responsibility of the ruler and city prefects to observe right to redress, organizationally linked,

in a certain sense, administrative machinery that was being created, and, on the other, safeguarded freedom of trade with foreign countries and peace and order in the country. Thus the system of the responsibility of the Mediaeval civil servants was one of the fundamental pillars of the legal system of mediaeval Serbia. Civil servants were not held responsible under special rules. There were no special rules for the responsibility of the ruler who was liable, by duly observing the rule of law, not only for city prefects (Article 160) but also as a feudal ruler (Article 139). Accordingly, in the mediaeval Serbian law the ruler was held responsible in two ways. He was responsible for private legal relationships and for others, and or he was accountable for the work of his servants. The author stresses that such responsibility of the ruler, which in fact is responsibility of the state, was not specific to the Serbian mediaeval law only, but was provided for in all those countries under some influence of the Roman law. Mediaeval Serbia was under certain influence of the Roman Law through Byzantine Empire, and of the West through the coastal cities of the Adriatic.

RÉSUMÉ

La responsabilité des fonctionnaires publics dans le droit médiéval Serbe

L'auteur attire l'attention tout d'abord sur certaines chartes des souverains serbes qui, dès les années 1205, 1308 et 1326, réglaient la responsabilité pour les dommages causés aux commerçants de Dubrovnik sur le territoire de la Serbie. Ensuite il a exposé les règles de la responsabilité d'après le Code de l'empereur Dušan (1349—1354). Il a souligné que dans le droit médiéval serbe la responsabilité des fonctionnaires pour les dommages causés dans l'exercice de leur fonction était de deux sortes. La responsabilité existait pour la faute qui entraînait la responsabilité des gardes (article 157) et des céphalis (article 160, 184,). Les céphalis sont en réalité les représentants du pouvoir du souverain dans les villes et dans les districts et ils étaient responsables pour la sécurité sur les routes. A part cette responsabilité pour la faute, il y avait de même la responsabilité pour autrui, car la responsabilité du céphali pour le garde (article 157, 160) et du souverain respectivement de l'Etat et du céphali (article 160) n'est rien d'autre que la responsabilité pour autrui. Ces deux articles ont en vue la responsabilité pour autrui et, de plus, seulement la responsabilité pour le dommage, car il fallait compenser seulement le dommage subi.

Les disposition mentionnées de la responsabilité des fonctionnaires et du souverain ne font que compléter la politique nettement exprimée de l'empereur Dušan, qui avait la désir de consolider par son Code le pouvoir d'Etat unique dans la monarchie qui est limité par la loi. Si à cause de la réalisation de l'unité du pouvoir et la tendance de créer l'ordre juridique qui devait assurer l'élargissement et le renforcement de l'Etat, il était nécessaire de limiter le monarque par la loi, alors il est d'autant plus compréhensible que la responsabilité des fonctionnaires de la Serbie médiévale était indispensable. D'utre part, cette responsabilité justement par le droit de recours du souverain et du céphali, dans un certain sens, rattachait au point de vue de l'organisation l'appareil administratif qui était en voie de formation et, d'utre part, il assurait la liberté du commerce avec l'étranger et le maintien de l'ordre et de la paix dans le pays. Ainsi, le système de la responsabilité des fonctionnaires de la période médiévale était l'un des principaux support de l'ordre juridique de la Serbie médiévale. Les fonctionnaires ne répondaient pas d'après les règles spéciales. Il n'y avait pas de règles spéciales pour la respon-

sabilité du souverain qui tout en devant respecter les principes de la légalité répondait non seulement du comportement des céphalis (article 160) mais aussi en tant que seigneur féodal (article 139). Par conséquent dans le droit médiéval de la Serbie le souverain était doublement responsable. Il était responsable personnellement pour autrui, il se portait garant du travail de ses fonctionnaires. L'auteur a souligné que cette responsabilité du souverain, qui est en réalité la responsabilité de l'Etat n'est pas spécifique seulement au droit médiéval serbe, mais de telles responsabilités existaient dans tous les pays qui, dans une mesure plus ou moins grande, était sous l'influence du droit romain. La Serbie médiévale a subi une certaine influence du droit romain par l'Empire Byzantin et de l'Occident par les villes sur le littoral de l'Adriatique.