

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ XIX И XX ВЕКА

1. У приказу одговорности службеника у Србији XIX и XX века могу се уочити четири периода:

први, за време Србије током првог устанка у којем и по првим прописима и у судској пракси државни службеници одговарају по општим прописима, па су грађани могли тужити суду и службенике и старешине без икаквог претходног одобрења;

други, од почетка другог устанка 1815. до Устава 1838. у којем су периоду државни службеници више кнежеве слуге него државни службеници па је и њихова одговорност више зависила од кнежеве воље. У овом периоду прво није било никаквих прописа па ни одговорности, али Уставом од 1835. појављују се прве одредбе по којима државни службеници одговарају по општим правилима, — само овај Устав који је био кратког века није ни примењиван;

трећи, од Устава 1838. до Устава 1888. кад су државни службеници по Уставу престали бити кнежеве слуге. Сам Устав није имао изричитих одредаба о одговорности али је начелно дао права грађанима да могу штитити своја права пред судом. У овом периоду постепено се због заштите бирократског апарата уводи административна гаранција односно за доношење тужбе против службеника потребно је претходно одобрење од надлежног државног органа прво за судије и судско особље, а законом о чиновницима од 1861. и за све државне службенике. Поред тога за тужбу против службеника уводи се и краћи рок него по општим правилима о одговорности;

четврти, период од Устава 1888. до Устава 1921. карактеристичан је по томе што укида административну гаранцију за службенике али је задржава за судије и још увек је остављен краћи рок за тужбу против службеника, чиме се и у овом периоду одступа од општих правила о одговорности.

2. *Први период (1804—1813).* — Која су правила одговорности службеника за време Србије првог устанка? Карађорђе је, како каже Вук био „прави господар” ⁽¹⁾. Србија добија изразито војну организацију,

(1), (2), (3), (4): Вук: Грађа за српску историју, Београд 1898, стр. 118.

свака нахија добија свог „комендата“ (2). Кнежине постају административне јединице на челу са војводом (3). Кнежине се деле на мање делове у којима је неколико села образовало срезове на чијем су челу у почетку стајали велике буљубаше а доцније капетани који су под собом имали по неколико малих буљубаша, пошто је свако село имало малог буљубашу (4). Исто као што је Карађорђе „прави господар“ Србије тако су то и његове војводе. Иако кнезове по кнежинама нису укинуги, војводе су били прави господари пошто је власт кнезова „била готово још мања него под Турцима“ (5). Све те војводе, комендати, капетани, буљубаше велике и мале, судије као и кнезови, у овом првом периоду стварања државе били су у ствари први службеници управног апарата Србије првог устанка (6).

Да ли су службеници те тако изразито војне организације управе одговарали за штету коју би проузроковали грађанима или су сви они били неограничени у вршењу своје власти? Има података који јасно говоре да су још у овом периоду службеници одговарали за штету проузроковану грађанима. Карађорђев законик који носи наслов „Правила војена и народња“ поред осталих одредаба прописује и извесна правила о одговорности службеника.

Пре свега, по овом Законику, без икаквог претходног одобрења, допуштена је тужба против службеника. У § 41. Законика ово је питање начелно овако решено: „Сваки Србин слободу да има своју тужбу што му је неправедно учињено од кога му драго показати старешини, и баш да би на самог старешину тужбу имао, слободно да је може суду представити и да му старешина писме не може имати. Кои би старешина замрзео што би се когод тужио праведно на њега, таи повннен већем осуђенију да буде, што прстив закона народњег стон; кои би се трвио да на правди и без никакове кривице тужбу преда на чиновника а не посведочн се, по срамотно чесно лице, таи каштиги подлежи и аресту“ (7).

Последњи став наведене одредбе садржи тешку санкцију против оних који би тужили службеника ако кривица службеника на суду не би била доказана. Ова мера је свакако морала представљати озбиљну сметњу да грађани штите своја права применом ове одредбе али је од значаја да је устаничка Србија на почетку стварања своје државе у XIX веку прокламовала начело одговорности службеника што уједно значи и увођење начела поштовања законитости.

Било је и других одредаба које су потврђивале начело одговорности службеника који су по терминологији Законика „служитељи народа“ (§ 32). У овим другим одредбама одговорност још није диференцирана на кривичну и грађанску већ су оне спојене. Тако § 9. прописује: „старешина, војвода, капетан, кнез, судац, буди кога чина, кои би се усудио кому судити по атеру или по писми или кумству, или по пријатељству или

(5) Вук, Речник, Беч, 1852, види кнез, стр. 279.

(6) Др А. Баалтић, Општа теорија о појму јавних службеника, Београд, 1939, стр. 109—111.

(7) Др А. Соловјев, О Карађорђевом законнику, Архив за правне и друштвене науке, књ. XXIV (XL1), 1932, стр. 382.

по сродству или по миту, таи ће се сваки пред целим народом изобличити за разоритеља правде народње, и онакови по чистој сведочби лишиће се свога званија, а од кога би мито и глобу узео, срамотно пред народом вратити”.

Исти је случај ако би који „старешина или који му драго од војничких управитеља” отео војнику његов ратни плен, тада је војни суд поред казне лишења чина осуђивао и на „срамотно” враћање (§ 10).

Законик је још прописао да је службеницима забрањено да за своје личне потребе захтевају кулук од народа и изричито их обавезује да плаћају оно што се за њих уради (§ 32). Непоштовање ове одредбе повлачило би одговорност службеника. С друге стране, како су се и на службенике по овом Законику имала да примењују општа правила о одговорности из овог Законика, то је у случају нехотичног убиства поред одређене казне затвора, службеник био дужан платити породици убијеног што суд досуди (§ 19). Поред ових одредаба о одговорности Законик је имао пропис и о реквизицији. Начелно, реквизиција се није могла вршити, само је за војне сврхе изузетно допуштена, ако „је војска гладна” али с тим да се исплати накнада (§ 25).

На тај начин, по овом Законику службеници су одговарали лично, а само у случајевима реквизиције држава је плаћала накнаду. По себи се разуме да ово плаћање накнаде код реквизиције није било резултат одговорности државе него давање законом предвиђеног еквивалента а одговорности могло је доћи тек ако држава не би исплатила ту накнаду.

Без обзира што нема података да ли је Карађорђев Законик примењиван, он одражава прилике Србије првог устанка. У борби за стварање јединствене власти Карађорђе је овим Законом начелно задовољавао потребе свог времена, исправно уочавајући да се добро организована управа не може замислити без поштовања законитости и одговорности службеника. С друге стране, лична одговорност службеника била је мера којом је управни апарат могао бити више потчињен Карађорђу јер је сваки службеник па и старешина, односно војвода, морао мислити на своју одговорност. Тако је ова одговорност задовољавала и интересе стварања јединствене власти и права грађана, јер су слободно могли тужити службеника за штету коју би им они проузроковали.

Законик нема одредаба о одговорности државе односно о јемству државе за рад њених службеника.

Поред одредаба Карађорђевог Законика о одговорности службеника има и других података који указују да је лична одговорност службеника била правило које се и у пракси спроводило. Вук даје податке да је Правитељствујушчи совјет 1807. године разаслао „нахијама кратке уредбе како ваља судити” и одредио „да се у свакој нахији постави прави суд од три судије” с тим да је овом суду могао „сваки човјек тужити и војводу, и он је морао доћи на суд да се одговара”⁽⁸⁾.

Из Деловодног протокола Карађорђевог види се да Карађорђе опомиње Војводу Вељка да се опходи „пристојно с народом”, „да народ не

(8) Вук, Граба, стр. 67.

ушњетава и да се повинује свому магистрату” (9). У Протоколу има још података из којих се види да војводе одговарају пред судом (10).

Према томе, у овом првом периоду развоја одговорности у Србији, и начелно и у пракси, било је личне одговорности службеника па чак и старешина. Ова се одговорност решавала пред редовним судовима по општим а не посебним правилима о одговорности. Нема одговорности за другог али држава плаћа накнаду у случају реквизиције. Уколико ова накнада не би била исплаћена, може се претпоставити да је држава начелно одговарала за неизвршење своје обавезе али нема посебних правила о овој одговорности.

3. Други период (од 1815. до Устава 1838). — За време прве владавине Кнеза Милоша у Србији није било прописа о службеницима јер није било прописа уопште, пошто је то одговарало Милошевом схватању „да је боље владати и управљати по својој вољи, него се везати за хартију” (11). Према томе, нигде нису прописане ни дужности ни права службеника. То је потпуно одговарало не само личној владавини Милошевој већ и његовом схватању службеника (12). Милош је своје чиновнике сматрао нешто мало више од обичних слугу (13). У потврду овог мишљења већ је са разлогом истакнуто да се „пored редовне службе сваки... чиновник могао употребити и на други посао или чак да врши послове који би припадали слугама и слушкињама: да потрчи за неку ствар, да обрне и навуче Милошу јеменије, да занима његову децу, да сноси све њихове испаде, да привија болесницима облоге, итд. Алекса Симић, хазнадар и београдски конзул, који је имао ногу као и Милош, носио је његове нове јеменије по један дан да би се мало рашириле и разгазиле, да не би жуљиле Господара” (14).

Кад је такав однос био између кнеза и тадашњих службеника, јасно је да између државе и службеника није било управноправног односа, већ су службеници, без обзира на дужности које су вршили, у ствари били у личној служби Милошевој. Вук Караџић је први указао на овај незавидан положај службеника у свом познатом писму кнезу Милошу од 12. октобра 1832, у којем, поред осталог, истиче да би чиновницима требало да се да „пристојна правица” односно да се законом пропису њихова права и дужности (стр. 28).

Да ли су ови службеници Милошеви одговарали за штету коју би проузроковали грађанима? Као што нема прописа о статусу службеника у овом периоду, тако нема ни прописа о њиховој одговорности. Међутим, већ је исправно истакнуто да је разлика између Милоша и његових старе-

(9) Деловодни протокол Карађорђа Петровића, Београд, 1848, No 724, стр. 23.

(10) Оп. цит. No 722, стр. 22; No 849, стр. 45; No 886, стр. 51; No 1238, стр. 119.

(11) Вук Караџић, О унутрашњој политици кнеза Милоша. Његово писмо кнезу 12 априла 1832. Увод и поговор од Љуб. Стојановића, Београд, 1923, стр. 37, примедба 42.

(12) Слободан Јовановић, Уставсбранители и њихова влада, Београд, 1933, стр. 44; др А. Балтић, оп. цит. стр. 114.

(13) Вук, наведено писмо Милошу, стр. 25, примедба 23.

(14) Др Михаило Гавриловић, Милош Обреновић, књ. II, Београд, 1909, стр. 457.

шина била у томе „што су они били ограничени Милошем, а Милош није био ограничен ничим“ (15). Има доста података који потврђују да су Милошеве старешине одговарале пред Милошем за штету коју су проузроковали грађанима (16). У једном случају чак је Милош опростио уживи кој нахији један део пореза јер је било немогуће да кнезови који су проузроковали штету исплате народу накнаду из своје имовине (17).

Из Пословника Магистрата од 1829. такође се може видети да и Милош и суд воде бригу о чиновничким злоупотребама. У уводу измена овог Пословника од 3. марта 1829. стоји: „К не малом сожаленију примјетили су Њово Књажевско Сјјатељство и Суд Народни у гди коим судовима више злоупотребљенија да су неки од судија пристрастни, неки напрасни, неки пак и глобе себи дозвољавали, неки у извршивању дјела небрижљиви, а неки под именом умножавања касе Народње, собственне свое приходе умножавали, да се не би овакова злоупотребљенија унапредак догађала, согласно с Њовим Сјјатељством за добро судили смо членове маџистрата наши јошт једанпут дужности свои опоменути, и препоручити им, да иј точно по дужности својој исполњавају; остављајући при том сваком на вољу, који би се позно неспособним за испуњение дужности своје, да одма како се ово настављеније учини, чин свој чесно положи, да потом кад се зло владање његово одкрие, небуде принуђен безчестно пред Народом оставити“ (18).

Иако овај Пословник не говори о одговорности за проузроковану штету, може се, с обзиром на осталу наведену праксу, претпоставити да је Пословником и ова одговорност обухваћена, само није извршена диференцијација између кривичне, дисциплинске и грађанске одговорности.

Што се тиче Милоша он није одговарао или како је добро речено против њега „нико није могао добити правичу; напротив могао је добити и батине, као напр. Гаврило Стефановић из Новог Сада, који је дошао у Србију да тражи некакав дуг од њега, добио је 80 батина, те се због тога и Порти тужио“ (19).

Као што се може приметити у овом првом периоду Милошеве владавине, где, како Вук у наведеном писму Милошу каже „у Србији Правитељства у правом смислу ове речи нема, него сте цело правитељство ви сами“ (стр. 23) постоји извесна одговорност тадашњих службеника али она није правно регулисана, већ је једино зависило од Милошеве воље хоће ли нагнати своје службенике да одговарају. Наведени случај ослобађања порезе због немогућности наплате накнаде штете од одговорних старешина говорио би да је и у том периоду правне несигурности и држава одговарала за своје службенике. Како је одговорност и службеника и државе за рад њених службеника зависила од Милошеве воље, не може се говорити о правним правилима одговорности из тог времена.

(15) Веселин Маслеша, „Светозар Марковић“, Београд, 1945, стр. 21.

(16) Др М. Гавриловић, оп. цит. 465—480.

(17) Др М. Гавриловић, оп. цит., стр. 467.

(18) Мита Петровић, Финансије и установе обновљене Србије до 1842, Београд, 1901, књ. I, стр. 608.

(19) Др М. Гавриловић, оп. цит., стр. 480.

Одговорност која је тада постојала више је била старо друштвено правило да појединци који живе у одређеном друштву одговарају једни другима за поремећаје и штете које су проузроковали ⁽²⁰⁾, па је следствено томе и Милош по својој оцени и вољи с времена на време имао у виду и ово правило. Колико год су ова правила о одговорности била мало у примени, може се и овде рећи да није било посебних правила за одговорност службеника него су и у овом периоду службеници одговарали по општим правилима, јер су и поред установљених судова у ствари и службеници као и сви грађани одговарали пред Милошем пошто он није само обарао и мењао пресуде већ је и сам судио ⁽²¹⁾.

Овој неограниченој Милошевој власти претила је опасност од примене Хатишерифа од 8. октобра 1830. по којем је Србији признато право на унутрашњу управу. По овом Хатишерифу Милош је имао да управља споразумно са саветом народних старешина (тач. 3). Кнез Милош је избегавао примену одредаба Хатишерифа о оснивању Савета јер му је било јасно да Савет треба да ограничи његову власт пошто чланови Савета нису могли бити смењени сем „ако би учинили тешку кривицу против Порте или земаљских закона или уредаба“ (тач. 19). Тек под притиском догађаја, после Милетине буне, он 3. фебруара 1835. издаје такозвани Сретењски устав. То је, како каже Стоја Новаковић, „донекле... био и последњи таласић оног либералног покрета који је Европом провејао од 1830..." ⁽²²⁾.

Посебна једна глава Сретењског устава посвећена је службеницима и носи наслов „Права чиновника“. Први Устав Србије већ је имао извесне одредбе о одговорности службеника. Пре свега, службеник начелно одговара јер Устав прописује: „Сваки чиновник стоји под одговорима за све, што у кругу своје службе ради, и за точно свршивање свега, што му претпостављене законе власти предпишу да набљудава и извршује“ (чл. 132). Устав је и детаљније прописао извесна правила о одговорности. Тако један члан гласи: „Међутим веће власти имају право, уклонити за време од звања чиновника, на кога би пало подозрење какво. Но и ово треба да се извиди најдаље за три месеца, ако се подозрејева, да је чиновник учинио што у Србији, а за шест месеци, ако се подозрејева, да је учинио што изван Србије. А за све време тога изишћања одбија му се половина плаће, коју је у звању имао, за накнаду штете, ако се догодила кому његовом кривицом“ (чл. 134).

Из ових одредаба види се да је Устав прописао личну одговорност службеника и да је грађанин имао право да тужи службеника који би му вршењем службене дужности проузроковао штету, без икаквог претходног одобрења надлежног државног органа.

Коме се по овом Уставу подносе тужбе? О томе нема прописа али се из одредаба Устава о Државном Совјету може сматрати да је начелно било могуће обратити се и Државном Совјету. Јер, по Уставу, Државни

⁽²⁰⁾ M. Lévy-Bruhl, Cours de Pandectes, 1950—1951, Paris, les Cours de droit, стр. 25.

⁽²¹⁾ Др М. Гавриловић, оп. цит., стр. 476—477.

⁽²²⁾ Стојан Новаковић, Двадесет година уставне политике у Србији, Београд, 1912, стр. 3.

Совјет није само највиша власт у Србији до књаза (чл. 45), него он „мотри и чува, да се ни најмањему ни највећему Србину не чини каква нибуд неправда; а гди би опазио да се чини, а он ће поитати, и у договору с Књазом уклонити исту неправду“ (чл. 47).

С друге стране, Устав је начелно допуштао грађанима да се могу обраћати судовима ако су повређена њихова права. По изричитом пропису Устава „сваки Србин и без сваке разлике једнак је пред законима српским, како у одбрани тако и у казни на свим судовима од најмањег до највећег“ (чл. 111).

Устав од 1835. није био дугог века. Кнезу Милошу коме је Устав био више наметнут, добро је дошло незадовољство великих сила против Устава, тако да га је већ марта 1835. укинуо ⁽²³⁾, те и нема података да ли су његова правила о одговорности службеника уопште била у примени. Овај је Устав још изузетно одобравао експропријацију за „општенародну ползу“ али тек пошто се власнику исплати накнада (чл. 120). Као што је већ споменуто ова накнада није резултат одговорности већ давање законом предвиђеног еквивалента.

4. *Трећи период (од Устава 1838. до Устава 1888).* — Под утицајем Русије, која је по питању Савета тражила примену одредаба Хатишерифа од 1830. јер је хтела да ограничи власт Милошеву, Турска је новим Хатишерифом од 10. децембра 1838. дала Србији тзв. Турски устав.

Од Устава 1838. чиновници су престали бити кнежеве слуге већ постају државни службеници ⁽²⁴⁾. Устав од 1838. има мање одредаба о службеницима него Устав од 1835. Он поставља само основе службеничког права остављајући детаље каснијим прописима.

У погледу одговорности службеника нема изричитих прописа али се из извесних одредаба јасно може видети да Устав начелно штити права грађана. Тако нпр. у једном члану Устав прописује: „Моја нарочна воља јест, да житељи Србије, поданици моје високе Порте, буду зашчишћени у њиним добротама, њиним лицима, њивој чесит и њивом достојанству, и ова иста воља Царска противна је тому, да какво лице, буди које, без суда буде лишено свои права грађански, или да буде изложено каковому гоненију или казненију каковом му драго, и за то је суђдено за сходно законима општествени потреба, и началима правде, устројити у земљи више родова Судова, за казнити кривце, или за дати правцу сваком лицу јавному или приватному, сходно уредбама, имајући призреније на право и оправданије или напротив на погрешке и повиност сваког предварително судом једним доказано“ (чл. 27).

Према томе, иако нема изричитих одредаба о одговорности службеника, Устав од 1838. начелно даје право грађанима да могу пред судом штитити сва своја права. У начелу за тужбу против службеника Устав не захтева претходно одобрење надлежног државног органа, али изузетно за тужбу против судија захтева ово претходно одобрење (чл. 21).

(23) С. Јовановић, Уставно право, Београд, 1907, стр. 1; Јаша Продановић, Уставне борбе у Србији, Београд, 1936, стр. 64.

(24) С. Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада, Београд, 1933, стр. 46.

Одговорност службеника за штету проузроковану грађанима добила је своја детаљнија правила у Уредби о чиновницима од 17. марта 1842 ⁽²⁵⁾ и уредби о судијама од 22. фебруара 1844 ⁽²⁶⁾.

Која су то правила? Према Уредби о чиновницима од 1842. правила су следећа: „Свима се чиновницима дужност налаже, да савјесно и справедљиво своје званичне послове одправљају, и да свако правитељствено добро у целости држе и чувају, тако и оно приватни људи ни на какав недозвољен начин за себе не присвајају.

Ако би се какав чиновник нашао, да је од кога у званичном послу мито или поклон узео, да му по томе, а не по дужности, по поретку и справедљивости дело предузме ил оконча, или да је правитељство или приватне људе у каквом год добру незаконо на своју корист оштетио; то онакви не само службе лишен, него иначе, по величини и струци учињене њим штете и указане кривице, строго кажњен бити” (чл. 9).

Шта из овог члана видимо? Службеник одговара лично. Устав одговорности службеника је штета коју је он проузроковао грађанину на незаконит и недозвољен начин. Али, одговорност није чисто грађанска већ је спојена са кривичном и дисциплинском. Није извршено диференцирање између грађанске, кривичне и дисциплинске одговорности.

Уредба о чиновницима од 17. марта 1842. донета је пред крај прве владавине Кнеза Михаила под утицајем високих старешина противника Милоша и Михаила, који су, бранећи уставна начела да су чиновници државни службеници а не кнежеве слуге, у ствари настојали да од чиновништва са гарантованим правима и дужностима створе стуб своје владавине. Тако је баш ова Уредба допринела да Уставобранитељи спроведу у пракси своју идеју да чиновници уживају „исту правну заштиту као и приватно имање” ⁽²⁷⁾. Уставобранитељи на власти биће први који неће више бити одушевљени тим тако загарантованим статусом државних службеника. Њих је највише тиштало што Уредба о чиновницима није прецизирала дисциплинску одговорност, односно што влади није дато право да отпушта службенике већ је то било искључиво право суда. И поред свих настојања да се ово стање измени, до краја своје владавине Уставобранитељи нису извршили никакве измене ⁽²⁸⁾.

У пракси одговорност службеника по Уредби о чиновницима од 1842. није дала нарочите резултате. Уколико је долазило до одговорности она је била само кривична одговорност ⁽²⁹⁾.

Посебна Уредба о судијама од 22. фебруара 1844. слично Уредби о чиновницима од 1842. није потпуно издвојила дисциплинску од грађанске одговорности. Иначе за „противзаконо и бесовесно поступање” (тач. 5) судија је, сагласно Уставу (чл. 21) могао одговарати само по претходном одобрењу надлежног државног органа. Сама Уредба о овоме прописује следеће правило: „Но у оваковом случају, где би се стране тога ради на судове и судије тужити имале, свагда ће оне на попечитељство правосудија,

⁽²⁵⁾ Зборник закона и уредаба, II, Београд, 1880, стр. 122.

⁽²⁶⁾ Оп. цит., стр. 229.

⁽²⁷⁾ С. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила, Београд, 1933, стр. 184.

⁽²⁸⁾ С. Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада, Београд, 1933, стр. 62–63.

⁽²⁹⁾ С. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила, Београд, 1933, стр. 186.

или на самога Књаза са погодном тужбом доказатељствима снабдевену обратити се, на коју ће после надлежним путем решеније следевати, којим ће се судија такове или ослобођавати, или на изследованије редовном суду предавати" (тач. 5 ст. 2).

Ова, у упоредном праву позната, тзв. административна гаранција није штитила само судије већ и судско особље као и службенике који би на захтев суда вршили какве радње, ако би они „својим небреженијем или наваличним самовољством и пристрастијем противзаконо штету причинили" (тач. 7). Ова је мера знатно сузила број службеника против којих се могла подизати тужба без претходног одобрења, јер су поред судија и судског особља и „други полицајне струке званичници" (тач. 7) били заштићени наведеном Уредбом уколико су по налогу суда вршили какву службену дужност.

Без обзира да ли је потребно претходно одобрење за подизање тужбе, сви службеници па и судије одговарали су пред редовним судом и по општим правилима о одговорности за проузроковану штету (чл. 14 Уредбе о чиновницима од 1842. и тац. 5, ст. 2. Уредбе о судијама од 1844).

Друга владавина Милоша измениће статус службеника. Милош би и сам ударио по чиновницима јер признавање права и дужности чиновника није одговарало његовом схватању службеника, али је на борбу против чиновништва био упућен и одлуком Светоандрејске скупштине која га је поново довела на власт. Народна скупштина је 19. јануара 1858. поред осталог, што се чиновништва тиче одлучила „да се само они у звањима задрже о којима ни народ ни књаз немају узрока да ји се гнушају или им не верују, — само што Народна скупштина примећује да има много званичника и чиновника, који су прави злотвори народу, па зато нека се сви такови одма из службе одпуште" (30).

Милош је прихватио одлуку Народне скупштине и приступио чишћењу службеничког апарата, али су и поново постављени службеници били по Милошу само привремени јер их је он увек могао отпуштати (31). Како је незадовољство против чиновника узело шире размере и претворило се у народни покрет против дотадашње бирократије (32), то је Милош 15. априла 1859. издао Закон о комисијама за извиђање и ислеђење тужби против чиновника, свештеника, учитеља и кметова (Зборник закона, XII, Београд, 1859, стр. 32). Комисије нису изрицале пресуде већ су по извиђању злоупотреба предмет слале посебном суду који је имао надлежност да доноси пресуде искључиво по питању чиновничких злоупотреба. Има података да су тужбе углавном захтевале накнаду штете коју су службеници проузроковали а не кривичну одговорност службеника (33).

За време друге владе Кнеза Михаила донета су два закона о чиновницима, један 24. марта 1861 (Зборник закона, XIV, Београд, 1862, стр. 38—

(30) Оп. цит., стр. 20.

(31) Оп. цит., стр. 38.

(32) С. Јовановић, оп. цит., стр. 42; др Драгослав Јанковић, Историја државе и права Србије у XIX веку, Београд, 1955, стр. 112.

(33) С. Јовановић, оп. цит., стр. 35.

55), а други 15. фебруара 1864. године (Зборник закона, XVII, Београд, 1865, стр. 4—29).

У погледу одговорности за штету коју би службеници проузроковали грађанима, ови закони нису истоветни. Док Закон од 1861. не издваја потпуно кривичну и дисциплинску одговорност од грађанске, Закон од 1864. први пут то јасно чини. Овај закон од 1864. доноси прве посебне одредбе о одговорности службеника за штету коју проузрокују грађанима. Оно што је заједничко и једном и другом Закону јесте потврђивање правила да грађанин не може тужити службеника без претходног одобрења надлежног државног органа. Раније је ова тзв. административна гаранција штитила само судије и службенике који би на захтев суда вршили какве радње а сад и све остале службенике. Ова административна гаранција штитила је службенике од грађана, али уједно била и оруђе у рукама владе јер је поред права отпуштања службеника сад ова добила и дискреционо право да против чиновника, на захтев оштећених грађана, допушта покретање судског поступка за остварење права на накнаду штете.

Закон о чиновницима грађанског реда од 24. марта 1861, је истим прописом предвидео кривичну и грађанску одговорност. То се најбоље види из одредбе Закона која прописује извесна правила ове одговорности и гласи: „Никакав чиновник неће смети без одобрења надлежне власти удаљити се изван места своје дужности, или, ако је у месту надлежатељства у ком ради, престати на дужност долазити без законооправдателни узрока. Кои би тако урадио, сматраће се да је службу оставио, ако би овако недозвољеним одсуством чиновника каква штета, зло или незгода за државну службу, или за кога другог породила, имаће се чиновник поред казне, коју би према својој кривици по прописима Казнителног законика искусио, још и на накнаду штете осудити” (§ 15).

Као што се из наведене одредбе види одговорност је и кривична и грађанска.

У погледу административне гаранције службеника пропис је следећи: „Злочинство или преступленије чиновника у званичној дужности због кога би чиновник имао под суд доћи, извиђаће мешовите комисије, састављене из лица оног попечитељства, под кога ведомством окривљујући се чиновник стоји, и по једног из струке која два друга попечитељства, која Попечитељ, који Комисију захтева, према потреби за сходно нађе одредити. Претседател комисије не може имати ниже звање но што га има онај коме се комисија одређује. Учињено тако извиђање одостовериће дотични Окружни суд, и потом спровест’ ће се од Комисије оном Попечитељству, које је Комисију саставило, а ово ће, ако га за крива нађе, учинити књазу представљеније, да се окривљени званичник или чиновник под суд да и преко Попечитељства правосудија одредити суд (§ 44), који ће речено дело судити” (§ 49).

Према томе, да би службеник био изведен пред суд по Закону од 1861. године потребно је било да на предлог Попечитеља правосудија кнез о томе изда одобрење. По овом закону службеник је за дела извршена изван службене дужности одговарао као и остали грађани (§ 54).

Закон о чиновницима грађанског реда и о постављењу у стање по која с пензијом свију чиновника уопште од 15. фебруара 1864. године ⁽³⁴⁾, у погледу одговорности службеника потпунији је од претходног закона, јер јасно прописује правила о одговорности службеника за штету проузроковану грађанима и потпуно је одваја од кривичне одговорности. Правила су следећа: „Чиновник, који је неправилним вршењем своје дужности кога оштетио, одговара за штету; но у том случају суд неће моћи ни грађанску ни кривичну тужбу против чиновника примити, докле надлежни министар не одобри да се може судити” (§ 66).

За разлику од закона 1861. који је предвидео сложену процедуру око издавања службеника суду, Закон од 1864. је процедуру упростио и право издавања службеника суду пренео са кнеза на надлежног министра.

Овај је закон у потпунио правила о одговорности службеника одређивањем рока за подношење тужбе. Пропис који решава питање рока гласи: „Право на тужбу против судије и уопште чиновника за штету, причињену у вршењу званичне дужности, застарева, ако се не тужи оштећени за шест месеци од кад му је штета позната. Но ако је штета из злочинства произишла, онда застарева по Грађанском законнику” (§ 67).

Као што се види, службеник није више заштићен само административном гаранцијом већ је за подношење тужбе против службеника уведен и посебан краћи рок. Једино ако је штета проузрокована злочином остаје рок из Грађанског законика од 24 године ⁽³⁵⁾.

За време владавине Кнеза Михаила издат је још један закон о службеницима и то Закон о допуни § 67. Закона о чиновницима од 15. фебруара 1864. који је донет 15. фебруара 1868 (Зборник закона, XXI, Београд, 1868, стр. 3—4). Овај Закон искључиво говори о одговорности службеника:

„Тужба за казано време има се поднети надлежном министру (§ 66). Ако надлежни Министар жалитељу даде право на тражење накнаде, он ће извештавајући о томе оштећеног уједно извести и Министра правде, који право на тражење накнаде дозвољава и уједно и суд одређује.

Ако оштећени од примљеног дозвољења за тражење накнаде и односно од кад буде извештен који је суд за суђење одређен, за три месеца не поднесе суду тужбу, право ће му ипак застарати.

Но ако би министар дао право да може тражити накнаду од једног чиновника, а судови би нашли да није он одговоран, него други чиновник, оштећеном остаје право за тражење накнаде против овога, ползујући се паново другим роковима од шест и три месеца”.

Ова допуна није само прописала надлежност министра правде за одређивање суда који ће судити службенику, већ је увела рок за подношење тужбе по добијању потребног одобрења, који, у ствари, још више штити службеника, јер може смањити раније одређене рокове по закону од 1864. године.

(34) Зборник закона — књ. XVII, Београд, 1865, стр. 4—29.

(35) Стојан Марковић, Администрација краљевине Србије, књ. I, Београд, 1893, стр. 358.

Сви службенички закони кнеза Михаила настојали су да што више заштите службеника од одговорности за штету проузроковану грађанима. То је потпуно у складу са потребама Михаилове владавине која се углавном ослањала на војску и бирократију, тако да су се министри и чиновници „уздизали над народом као једна господарска класа“ ⁽³⁶⁾. Додуше, службеници су непрестано били изложени опасности да се на њих примени познати § 76. Закона о чиновницима, по којем је влада у општем интересу могла отпуштати службенике. Али, баш зато су службеници, који су у ствари више били службеници владе него службеници државе, имали привилегисани положај у односу према грађанима.

Неколико месеци после погибије Кнеза Михаила, Намесништво је издало још један пропис о одговорности службеника и то Закон о допуни § 67. Закона о чиновницима од 15. фебруара 1864. донетог 13. октобра 1868 (Зборник закона, књ. XXI. Београд, 1868, стр. 52). Овај Закон гласи: „§ 67. Закона о чиновницима грађанског реда односно застарелости, која је истим параграфом прописана, говори само о тужбама приватних лица, као што се то увиђа и из додатака истог параграфа од 15. фебруара тек. године. А што се тиче тражбина правитељства, за ове важи она застарелост, која је Закоником грађанским и другим особеним прописима закона одређена“.

Сасвим је природно што је ова допуна Закона о чиновницима одвојила рок за тужбу који је остављен грађанину против службеника, од рока којим се може користити држава према службенику. Док је грађанину остављен краћи рок, држави се признаје редован рок из Грађанског законика. Ова одредба употпуњује тадашњи систем одговорности службеника у Србији и уједно указује на привилегисани положај државе која за себе задржава редован рок из Грађанског законика, а тај исти рок ускраћује грађанима за тужбу против службеника.

Устав од 1869. године није извршио измене у систему одговорности службеника. Он је само потврдио стара правила о одговорности. Начелно, по Уставу „сваки чиновник одговара за своја званична дела. Но судија не може се дати суду док не одобри Касациони суд, а кад овај одобри, онда суде редовни судови“ (чл. 105). Поред тога, потврђена је и административна гаранција јер „судови не могу управне чиновнике за њихова званична дела узимати на одговор и судити им док надлежна власт не одобри“ (чл. 110). Баш поводом ових одредаба Светозар Марковић у свом чланку „Српске обмане“, 1869. године пише: „У апсолутистичкој монархији Русији, где нема никаква Устава, већ је цар власт „по милости божијој“ сваки може чиновника, који учини злоупотребу од своје званичне дужности, повући на суд „мировоме судији“, а у Уставној Србији то се не може. Ето тако су сви Срби равни пред законом!“ ⁽³⁷⁾.

Као што се из наведених уставних и законских текстова види, одговорност службеника за штету проузроковану грађанима и у овом периоду решавају редовни судови по општим правилима о одговорности однос-

(36) С. Јовановић, оп. цит., стр. 276.

(37) Целокупна дела Светозара Марковића, свеска I, Београд, 1911, стр. 66.

но по Грађанском законикѹ, с том разликом, што због заштите бирократског апарата није допуштена тужба против службеника без претходног одобрења надлежног државног органа и што је прописан краћи рок за подношење тужбе против службеника.

Устав од 1869. који је у нас задржао административну гарантiju службеника, писан је по узорѹ на чл. 75. француског Устава од VIII године односно од 13. децембра 1799, који је, само по одобрењу Државног савета, допуштао тужбу против службеника за штету коју су проузроковали грађанима у вршењу службене дужности ⁽³⁸⁾.

5. *Четврти период (од Устава 1888. до Устава 1921).* — Административна гарантija службеника која још од Закона о чиновницима од 1861. није допуштала грађанима да туже службеника суду без претходног одобрења надлежног државног органа, укинута је Уставом од 1888. године, који је донет иницијативом краља Милана а стварно био резултат борбе народа за слободу и демократију. По овом Уставу „Сваки Србин има право да непосредно и без ичијег одобрења тужи суду државне чиновнике и званичнике, као и претседнике општина, кметове и општинске званичнике, ако су они у својем службеном раду повредили његова права. За Министра, судије и војнике под заставом важе нарочите одредбе” (чл. 28).

Иако ова одредба Устава у нас понова уводи, по правилу, право грађанина да може тужити службеника за проузроковану штету без икаквог претходног одобрења надлежног државног органа, које је право укинута Законом о чиновницима од 1861. године, рок за подношење тужбе је ипак остао исти. Тако, као остатак бирократске владавине која је штитила своје чиновништво и даље је грађанима остао краћи рок за подношење тужбе против службеника.

Устав од 1901. је сачувао ово правило о одговорности само другим речима (чл. 39) ⁽³⁹⁾. Устав од 1903. који је нешто измењени Устав од 1888. у погледу одговорности службеника има исти наведени текст Устава од 1888, само док је у ранијем Уставу то био члан 28. сад је члан 29.

У погледу одговорности судија претходно одобрење је остало обавезно и по Закону о судијама од 9. фебруара 1881 (Зборник закона, књ. 36, Београд, 1881, стр. 211) и по законима о судијама од 19. јануара 1901. и од 4. марта 1911. године.

Што се тиче одговорности војних лица, за њих нису постојала посебна правила о одговорности за штету проузроковану грађанима, иако о њима говори чл. 28. Устава од 1888, већ су и војна лица за ову штету одговарала по општим правилима о одговорности ⁽⁴⁰⁾. Грађанин је могао

(38) Живојин Перић, Границе судске власти поводом једне неправилне пракције код нас, Београд, 1899, стр. 117.

(39) Последњи став чл. 39. Устава од 1901. године гласи:

„Сваки српски грађанин има право, непосредно и без ичијег одобрења, тужити суду државне чиновнике и органе самоуправне власти, ако су они у својем службеном раду повредили његова права. За министре, судије и војнике под заставом важе у том погледу нарочите уставне или законске одредбе”.

(40) С. Марковић, оп. цит., стр. 363.

од војних лица тражити накнаду штете и пред војним судом ако је штета била проузрокована кривичним делом за које је надлежан био војни суд. Али и по тим прописима грађанин је могао захтевати накнаду штете и преко редовног суда. По чл. 5. Законика о поступку војних судова у кривичним делима од 15. фебруара 1901. „оштећени или приватни тужилац, који не траже накнаду штете до дана претреса, губе право на тражење накнаде код *војног суда*”. Значи, остајала је могућност да ову накнаду грађанин захтева преко редовног суда. По чл. 233. истог закона: „Ако питање о накнади штете није начисто изведено суд ће оштећенога упутити на грађанску парницу. Овако ће суд поступити и у случајевима, кад оптуженог пресудом или решењем ослобођава као невина, или из недостатка доказа пушта” (41). И из ових одредаба види се, да су војна лица у Срна грађанску парницу. Овако ће суд поступити и у случајевима, кад оп-правилу пред редовним судом и увек по општим правилима о одговорности за штету.

Све до Устава од 1921. није било других важнијих прописа о одговорности службеника.

Др Драгаш Денковић

РЕЗЮМЕ

Ответственность государственных служащих в Сербии в XIX и XX вв.

Автор дает обзор развития ответственности государственных служащих в Сербии. Он различает четыре периода. Первый — во время Первого восстания в Сербии (1804—1813), — когда служащие отвечали по общим положениям об ответственности и таким образом могли обжаловать их действия без получения на то разрешения. Во втором периоде, продолжавшемся с начала Второго восстания в 1815 г. до Конституции 1838 г. служащие являлись скорее слугами князя чем служащими и их ответственность зависила в первую очередь от воли князя. Плоть до Конституции 1835 г. не существовало положений об ответственности. Конституция предусматривала ответственность служащих по общим положениям об ответственности. В третьем периоде — с Конституции 1838 г. до Конституции 1888 г. — хотя Конституция не содержала четких положений об ответственности служащих, в принципе гражданам было предоставлено право отстаивать свои права перед судом. Однако, в целях защиты бюрократического аппарата была введена административная гарантия, по которой для подачи жалобы против служащего необходимо было получить предварительное согласие государственного органа. Указанная административная гарантия была сначала предусмотрена для судей и работников суда, а затем Законом о чиновниках 1861 г. была распространена и на всех госслужащих. Кроме того, для подачи жалобы против служащего был установлен более короткий срок чем по общим положениям об ответственности. Характерной чертой четвертого периода — с Конституции 1888 г. до Конституции 1921 г. — была отмена административной гарантии для служащих, но которая была оставлена в силе для судей. Предусматривался и дальше более короткий срок для подачи жалоб против служащих.

(41) Закон о устројству војних судова, Законик о поступку војних судова у кривичним делима и Војни казненни законик, Београд, 1901, посебно издање.

SUMMARY

Responsibility of state employees in Serbia in 19th and 20 th century

Author describes the development of responsibilities of state employees in Serbia. He distinguishes four periods. First one during the First rebellion in Serbia (1804—1813) during which employees are responsible according to the general regulations about liability, and therefore citizens had the right to present accusations against employees without a special approval. Second period, from the beginning of the Second rebellion in 1815. till the Constitution of 1838. during which employees are more the slaves of the prince, that state employees, their responsibility depended mainly from the will of the prince. Untill the Constitution of 1835. there was no ordinance about responsibility. Constitution introduces responsibility of employees according to the general regulations of liability. In the third period from the Constitution of 1838, untill Constitution of 1888. although Constitution does not include special ordinances about responsibility of employees, it gave principally the right to citizens to protect their rights in the court. But, because of the protection of bureaucratic apparatus the administrative guarantee is introduced, in other words for the presentation of accusation against an employee it is necessary to get an approval from the competent state organ. This administrative guarantee is first introduced for magistrates and juridical staff, but by the Law about employees of 1861. it was applied to all other state employees. Apart from that, for accusation against employees a shorter time-limit is prescribed than according to the general regulation. Jusqu'à Constitution de 1838, les fonctionnaires sont plutôt les serviteurs du prince. 1888. till the Constitution of 1921, is characteristic that administrative guarantee for employees is abolished, but it was maintained for magistrates, and the shorter time-limit for the accusation against employees still remained.

RÉSUMÉ

La responsabilité des fonctionnaires publics en Serbie au XIXe et XX siècles

L'auteur a exposé le développement de la responsabilité des fonctionnaires publics en Serbie. Il distingue quatre périodes. La première est celle de la Première insurrection de la Serbie allant de 1804 à 1813 dans laquelle les fonctionnaires sont responsables d'après les prescriptions générales relatives à la responsabilité, de sorte que les citoyens pouvaient présenter les plaintes contre les fonctionnaires sans aucune autorisation. Dans la deuxième période, à partir du commencement de la Deuxième insurrection en 1815 jusqu'à la Constitution de 1838, les fonctionnaires sont plutôt les serviteurs du prince que des fonctionnaires publics, leur responsabilité dépendait à l'origine de la volonté du prince. Jusqu'à la Constitution de 1835 il n'y avait pas de prescriptions relatives à la responsabilité. La Constitution a introduit la responsabilité des fonctionnaires d'après les règles générales relatives à la responsabilité. Dans la troisième période à partir de la Constitution de

1838 jusqu'à la Constitution de 1888, quoique la Constitution ne contient pas de dispositions expresses sur la responsabilité des fonctionnaires, en principe elle donne le droit aux citoyens de pouvoir protéger leur droit devant les tribunaux. Cependant, en raison de la protection de l'appareil bureaucratique la garantie administrative est introduite selon laquelle pour la présentation de la plainte contre un fonctionnaire l'autorisation préalable est nécessaire de la part de l'organe d'Etat compétent. Cette garantie administrative est introduite d'abord pour les juges et le personnel des tribunaux, et par la Loi les fonctionnaires de 1861 cette garantie est élargie sur tous les fonctionnaires publics. En outre pour la plainte contre le fonctionnaire un plus bref délai est prescrit que par les règles générales relatives à la responsabilité. La quatrième période, depuis la Constitution de 1888 jusqu'à la Constitution de 1921, est caractéristique d'après le fait que la garantie administrative pour les fonctionnaires est abolie, mais elle est maintenue pour les juges et le délai reste toujours plus court pour la plainte contre les fonctionnaires.