

О одговорности чиновника за штету по Закону о чиновницима, 1931.

Садржај

Увод

I О одговорности државе и њених службеника пре Закона о чиновницима

II О одговорности државе и њених службеника по новом Закону о чиновницима

1) Претпоставке за одговорност државе и државних службеника

a) Појам државних службеника

б) Појам незаконитог и неправилног поступка

в) Појам вршења службене дужности

г) Појам штете

д) Појам трећег лица

е) Појам кривице

2) Поступак за тражење накнаде

a) Странке у отштетној парници

б) Надлежност за тужбу

в) Застарелост захтева за накнаду штете

35.077
(497.1)

Д-Р ИВО МАТИЈЕВИЋ



2510

О ОДГОВОРНОСТИ ЧИНОВНИКА ЗА ШТЕТУ ПО ЗАКОНУ О ЧИНОВНИЦИМА

Прештампано из „Архива за правне и друштвене науке“

БЕОГРАД

За штампарију „Привредник“ Кнез Михаилова 3, Телефон 21-450
Благојевић Д. Живојин, Кондина 10

1931

Д-Р ИВО МАТИЈЕВИЋ

*Др. М. Јоји Јосиповићу
и његовој породици
Гр. Београд*
8. 7. XVII 1931.

~~Уложено у нови инвентар бр. 11028
1942 год.
Београд.~~

О ОДГОВОРНОСТИ ЧИНОВНИКА ЗА ШТЕТУ ПО ЗАКОНУ О ЧИНОВНИЦИМА

Прештампано из „Архива за правне и друштвене науке“

БЕОГРАД

За штампарију „Привредник“ Кнез Михаилова 3, Телефон 21-450
Благојевић Д. Живојин, Кондина 10

1931



Ин. б.
89077

С А Д Р Ж А Ј

| | Стр. |
|---|------|
| Увод | 5 |
| I. О одговорности државе и њених службеника пре Закона о чиновницима | 6 |
| II. О одговорности државс и њених службеника по новом Закону о чиновницима | |
| 1) Прешисшавке за одговорност државе и државних служ- беника | 9 |
| а) Појам државних службеника | 10 |
| б) Појам незаконитог и неправилног поступка | 12 |
| в) Појам вршења службене дужности | 14 |
| г) Појам штете | 15 |
| д) Појам трећег лица | 17 |
| е) Појам кривице | 18 |
| 2) Посуиак за шражење накнаде | |
| а) Странке у отштетној парници | 20 |
| б) Надлежност за тужбу | 22 |
| в) Застарелост захтева за накнаду штете | 23 |

О ОДГОВОРНОСТИ ЧИНОВНИКА ЗА ШТЕТУ ПО ЗАКОНУ О ЧИНОВНИЦИМА.*

Увод. Одговорност државних службеника и државе за штету,¹ коју службеник причини трећим лицима повредом своје службене дужности већ је од давнина била предмет расправљања у свим културним државама. Питање се постављало: 1) да ли службеник треба уопште да одговара за штету, коју причини повредом својих службених дужности и 2) да ли треба за ту штету да одговара и држава, пошто су службеници причинили штету као њени органи, док су радили у њено име и по њеним одредбама, а ако треба: да ли она треба да одговара примарно тј. прама оштећеном лицу сама, уместо службеника, са правом регреса од кривца, или истовремено и поред дотичног службеника, који је причинио штету (солидарно) или пак после чиновника (супсидиарно) тек, ако се причињена штета не би могла наплатити од службеника.

Права свих времена и свих народа сложна су, скоро сва, у томе да службеник треба лично да одговара за штету, која проишаје из његових противуправних радња и пропуштања (нерад-

* Краћења: *Ger. Ztg.* = Allg. österr. Gerichtszeitung (Уредници: v. E. Comont, C. Schreiber и др.); *Jur. Bl.* = Juristische Blätter, Wien (од г. 1872); *o. g. z.* = Аустријски Општи грађански законик (који важи на подручјима Виших судова у Сплиту, Љубљани, Загребу и Сарајеву); *Slg.* = Sammlung von zivilrechtlichen Entscheidungen (Изд.: Glaser—Unger—Walker—Pfaff—Schey—Krupski—Schrutke—Stepan и др.); *Spr. Rep.* = Spruchrepertorium des Obersten Gerichtshofes in Wien; *St. W. B.* = Staatswörterbuch (Handbuch des gesamten österr. öffentl. Rechts од Michlera и Johanna Ulbrich, 1895 до 1897, II издање 1904 до 1909); *Z. Bl.* = Österreichische Zentralblatt für die juristische Praxis од L. Gellera.

¹ Литература: *Randa, Schadenersatzpflicht* стр. 49; *Ehrenzweig*, Sistem des österr. Privatrechts § 409; *Delius*, Die Haftpflicht des Beamten 1901; *Delius*, Die Beamtenhaftpflichtgesetze 1929; *Mauczka*, Rechtsgrund des Schadenersatzes стр. 216; *Melz*, Die Beamtenhaftpflicht 1904; *Reimer*, Zur Lehre von der Amtshaftung 1919; *Schelcher*, Die Haftung des Staates für Eingriffe im Privatrechte 1921; *Gustav Schwarz*, Beamtenhaftung u. „Rechtsvergleichen des Handwörterbuch“, Berlin 1929; *Аранђеловић*, О одговорности државе и чиновника према трећим лицима за штету, коју чиновник почини у вршењу званичне дужности, Београд 1912; *Машујевић—Весел*, О одговорности судија и државе за штету (нарочито: *Машујевић*, Грађанско-правна одговорност судија и државе), Загреб 1930; *C. Cavalieri*, Tumač Zakona о činovnicima, Загреб 1931, стр. 81—84.

ња) као и свако друго приватно лице. Да ли пак за ту штету треба да одговара и држава и како, то је питање непосредног државно-политичког карактера, па је оно стога у законодавствима појединих држава било, и још данас је, различно уређено.²⁾ Решење овога питања у појединим државама зависило је и зависи од тога уколико се у дотичној држави сматра, да треба заштитити појединце од државне власти и њених органа или да треба очувати ауторитет државе а једновремено и порезне обвезнике од опште одговорности за погрешке и оштећења појединаца.^{2a)}

I. О одговорности државе и њених службеника пре Закона о чиновницима.

Са гледишта позитивног законодавства вреди ово правило: За штету, коју државни службеници причине трећим лицима повредом својих службених дужности одговарају, по правилу, они сами. Држава одговара за такву штету само

² Schwarz, Op. cit. стр. 390 и след. — Примарну одговорност познају, осим наше државе, још само Бразилија. — У Немачкој је ова одговорност до Устава од 1919 год. била по појединим партикуларним правима различна (по једним одговарала је држава непосредно уместо чиновника, а по другима опет само супсидиарно). По чл. 131 поменутог Устава одговара према оштећеном принципелно држава, дочим чиновник одговара држави регресно. Поближе прописе о томе садржавају партикуларна права. — У Белиги, Румунији, Бугарској и Низоземској одговарају држава и чиновник солидарно. — То је исто признато у начелу и у Аустрији и Пољској. — У Мађарској и Мексику одговара држава супсидиарно. — У Швајцарској и Јапану одговара, по правилу, чиновник, а држава само у неким изузетним случајевим. У Шпанији и Италији чиновник одговара као и сваки грађанин, дочим је одговорност државе уређена слично као и у осталим државама римскога права. — У Русији одговорност државе овисна је од претходног решења судске или управне власти о неправилности радње чиновника. — Није призната, по правилу, одговорност државе у Енглеској (по начелу: „the King can do no wrong“), Северо-америчким државама, једном делу Јужно-америчких држава, Скандинавским државама, Чехословачкој и Португалији. — За Француску, види прим. 3.

^{2a} По чл. 75 Француског Устава од VIII, који је вредео до 1870 год., било је забрањено судско гоњење чиновника („agents du Gouvernement“, због вршења службе (начело: „garantie administrative“, „garantia administrativa“, које је начело у Италији до данас одржано. — Schwarz, Op. cit. стр. 384). Правни пут био је допуштен само по нарочитој претходној приволи управне власти. — Услед Закона од 19 септембра 1870 год. престао је важити поменути пропис. Тај закон није ипак садржавао поближих прописа о тој одговорности. Посебна општа правила, меродавна за ту одговорност, створила је истом пракса административних судова (Tribunaux des conflits и Conseil d'Etat), који су основани 1872 год. Надлежност за такве спорове је, најме, подељена између редовних и управних судова. Кад је у питању одговорност самог чиновника (responsabilité civile) надлежни су грађански судови, који те спорове решавају по прописима грађанског права (Code civil). Напротив држава и друга јавна тела могу, по правилу, одговарати само пред управним судовима и за ту одговорност важе поменута општа правила створена од административних судова. — За питање о томе, дали су у конкретном случају надлежни редовни грађански или административни судови меродаван критериј је разлог оштећења („faute personnelle“ или „faute de service“). Држава може ипак одговарати и независно од кривиче чинов-

онда ако је она, и уколико је, преузела на себе ту дужност посебним прописима.³

По члану 18 Видовданског Устава од 28 јула 1921 г. за штету, коју би учинили грађанима државни или самоуправни органи, били су одговорни држава или самоуправно тело и то одговарали су пред редовним судовима. Орган одговарао је пак држави или самоуправном телу. Тужба за оштету застаревала је за девет месеци.⁴

По Видовданском Уставу постојале су две могућности. *Прва могућност* била је, ако је штета учињена незаконитим актом управне власти, противу кога је појединац имао право, да се тужи управном суду. У том случају појединац се морао најпре обратити управном суду ради поништења незаконитог управног акта, па тек после тога могао би да тужи државу редовном суду за накнаду штете, која му је тим актом причињена. *Друга могућност* била је у оном случају када штета није била учињена појединцу неким актом управне власти, него радњом управних органа, радњом која се није могла поништити, него су се само њене последице могле изгладити путем накнаде. У том случају, када није постојао никакав акт власти, који би требало претходно поништити, појединац је могао одмах да тужи државу редовном суду за накнаду штете.

Изразом „неправилним вршењем службе“ у чл. 18 Видовданског Устава биле су обухваћене обе ове могућности. Израз „неправилно вршење службе“ био је довољно растегљив, да поред незаконитих аката управних власти, обухвати и оне радње управних органа, које не одговарају појму добре службе, на пр. небрижљивост управних органа, њихове

ника за „mauvais fonctionnement du service public“, без обзира да ли је по среди „acte d'autorité“ или „acte de gestion publique“. Искључена је одговорност државе само у случајевима оштећења „en matière législative, parlementaire et diplomatique“. — Уколико је у питању приватна имовина државе („gestion du domaine privé“) важе за одговорност државе и чиновника прописи грађанског права (чл. 1383 и 1384 Code civil) и надлежни су грађански судови (Види поближе: Schwarz, Op. cit. стр. 381 до 383; Duez, La responsabilité de la puissance publique 1927 и Masteau, La responsabilité de l'Etat, 1927).

³ Ehrenzweig, Op. cit. § 408; Randa, Op. cit. стр. 98 и след.; Layer, у „St. W. B.“ IV, стр. 327; Nawiasky у „Ger. Ztg.“ 1913, бр. 13; Schönberger у „Ger. Ztg.“ бр. 17 и 18; тако и реш. Врховног суда у Вијени од 23 маја 1919 год. Spr. Rep. бр. 242 (Slg. XVII, бр. 6940) и реш. у Slg. IX бр. 3374, XI бр. 4295, XIII бр. 5261 итд. — Противно: Ružička, Die Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung 1913 и у „Ger. Ztg.“ 1913 бр. 29. — Сравни и: Fialla у „Jur. Bl.“ 1911 бр. 8 и Geller у „Z. Bl.“ 1913, стр. 97.

⁴ Ставови 3 и 4 члана 18 Видовданског Устава гласили су: „За штете које учине грађанима државни или самоуправни органи неправилним вршењем службе одговарају пред редовним судом држава или самоуправно тело. Дотични орган одговоран је њима. — Тужба за оштету застарева за девет месеци“. — Закон о чиновницима од 31 јула 1923 год. није о томе садржавао никакве одредбе.

техничке погрешке, њихова пристрасност партиска или лична и т. д.⁴

За подизање тужбе за накнаду штете није било, по Видовданском Уставу, потребно ничије претходно одобрење.^{4a} Изузетно оно је било потребно само за судије с обзиром на одредбу чл. 112 Видовданског Устава. Поменути чл. 112 прописивао је, наиме, да судија не може бити тужен за свој судски рад без одобрења надлежног апелационог суда, а за чланове виших судова без одобрења Касационог суда. Поменуто одобрење било је потребно како за кривично-правну, тако и за грађанско-правну одговорност (за накнаду штете) судија пред редовним судом, зато што Видовдански Устав у овом погледу није разликовао кривично-правну од грађанско-правне одговорности.⁵

Указом од 6 јануара 1929 г. („Манифест на народ“) укинута је Видовдански Устав. Услед тога престала је важити и већ цитирана одредба чл. 18 Устава.⁶

Пошто није била донета никаква друга законска одредба, све до новог Закона о чиновницима, није било никаквих специјалних прописа о одговорности државних службеника, изузев, као што ћемо даље видети, у погледу судија. На државне службенике могли су се применити само прописи општих грађанских закона, уколико су у поједином случају уопште постојале претпоставке за такву примену. Неповољна последица оваквог стања за оштећене грађане била је, поред осталог, још у томе, што су за штету нанету грађанима одговарали само службеници, а не и држава, било примарно било поред њих. Услед тога грађани нису могли бити сигурни, да ће, чак иако успе њихов захтев за обештећење код суда, доиста моћи и наплатити досуђену накнаду штете.⁷

Стање створено укидањем Видовданског Устава за остале државне органе, важило је и за судије. Но у погледу судија овакво стање трајало је ипак само два дана. Већ 8 јануара 1929 г. био је објављен Закон о судијама редовних судова од 8 јануара 1929 г. (Служб. нов. бр. 7), којим је замењен Закон о судијама редовних судова од 24 септембра 1928 г. (Служб. нов. бр. 237-L XXVIII), и који је, поред осталих односа судија,

⁴ Сл. Јовановић, Уставно право стр. 431.

^{4a} Т. зв. систем слободне тужбе (Ц. Кавалери ор. cit. стр. 82).

⁵ Матијевић, Ор. cit. стр. 41.

⁶ Противно: Верона-Зуглиа, Законик о судском поступку у грађанским парницама стр. 124 (код §-а 76). — Они заступају становиште, да је тај пропис укинутог Видовданског Устава вредно и даље, док није био замењен другим изричним прописом, исто онако, како су и после 6 јануара 1929 год. вредили прописи укинутог устава о имену, грбу, застави и језику државе, мада о њима није било ништа предвиђено у актима од 6 јануара 1929 год. док ти прописи нису били делимично замењени новим прописима.

⁷ Матијевић, Ор. cit. стр. 27.

уредио и питање о одговорности и државе и судија за накнаду штете (чл. 25).⁸

Као „судија“ у смислу чл. 25 Закона о судијама подразумева се не само судија у ужем смислу речи (судије по звању), него и лице које није судија, али које по Закону о уређењу редовних судова врши судиску власт (чл. 25 ст. 5 у вези са чл. 20 ст. 2 Закона о судијама).⁹

Одредбом чл. 36 Закона о уређењу шеријатских судова и о шеријатским судијама од 21 марта 1929 г. (Служб. нов. бр. 73-XXIX) проширена је одредба чл. 25 Закона о судијама и на шеријатске судије. По чл. 47 Уводног закона за Законик о судском поступку у грађанским парницама од 9 јула 1930 г. (Служб. нов. бр. 171-LXV) она се даље примењује и на све органе који су постављени код суда за вршење судских званичних послова; затим на судске поверенике (јавне бележнике), одређене за вршење судских званичних послова, и најзад на чиновнике пореских власти и Државне хипотекарне банке у погледу њихова рада са судским депозитима и новцем лица под старатељством. Напротив цит. одредба чл. 25 не важи за државне тужиоце, заменике и вршиоце дужности државних тужилаца с обзиром на одредбу §-а 21 Закона о државном тужиоштву од 21 марта 1929 г. (Служб. нов. бр. 73-XIX). За њих и даље важе прописи, који су важили за остале државне чиновнике и службенике грађанског реда. Према томе и за наведене органе није било после 6 јануара 1926 г., у погледу одговорности за накнаду штету, никаквих специјалних прописа.

II О одговорности државе и њених службеника по новом Закону о чиновницима

1) Претпоставке за одговорност државе и државних службеника.

После 6 јануара 1929 г. није било, као што смо напред рекли, у погледу државних службеника, осим у погледу судија и органа на које се по специјалним законима примењује одредба чл. 25 Закона о судијама од 8 јануара 1929. г., посебних прописа о одговорности за накнаду штете причињену трећим лицима повредом службене дужности. Одредбом §-а 78 Закона о чиновницима од 31 марта 1931 г. (Служб. нов. бр. 73—XXVI) та је одговорност понова уређена. Поменути пропис гласи:

„(1) За штету коју државни службеник у вршењу своје дужности, причини трећим лицима, незаконитим или неправилним поступком, одговара службеник као извршилац и држава.^{9а} — (2) Оштећеном лицу није по-

⁸ Види поближе: Матијевић, Ор. cit. стр. 41 и след.

⁹ Види поближе: Матијевић, Ор. cit. стр. 56.

^{9а} То исто одређује и став 3 члана 18 Устава од 3 септембра 1931 г. Тај пропис гласи: „За штете које учине грађанима државни или самоуправни органи незаконитим или неправилним вршењем службе одговарају пред редовним судом службеник као извршилац и држава, односно самоуправно тело.“

требно одобрење од претпостављене власти за подизање ове тужбе. — (3) Тужба се подиже код надлежног суда по месту где је штета причињена, и мора бити управљена противу извршиоца и државе. Ако тужба није одмах државу обухватила, њена одговорност престаје. — (4) Право на тужбу застарева за девет месеци од дана кад је штета причињена, односно од дана кад је оштећени за њу сазнао. Али и у овом другом случају крајњи рок за подизање тужбе не може бити већи од једне године дана од дана извршности судске одлуке по покренутом питању кривичне одговорности, ако је противу извршиоца вођена кривична истрага. — (5) Држава ће бити дужна тужиоцу досуђену оштету платити само у случају ако се од службеника не би могла наплатити. — (6) Решењем надлежног Министра, у споразуму са Министром финансија и у сагласности са Претседником Министарског савета, може држава примити пуну одговорност за накнаду штете и тако туженог службеника ослободити одговорности, ако се утврди да је причињена штета последица претеране ревности у служби. — (7) За кривице учињене у службеној дужности, одговара службеник кривично и дисциплински. — (8) За одговорност судија важе одредбе Закона о судијама редовних судова.“

За тужбу за накнаду штете на основу §-а 78 чл. 3 тражи се:

а) да се ради о штети коју је починио неки „државни службеник“ у смислу Ч. з.; б) да је штета причињена „незаконитим или неправилним поступком“ тога службеника; в) да је тај незаконити или неправилни поступак учињен „у вршењу службене дужности“; г) да је тим поступком причињена нека „штета“; д) да је та штета причињена „трећим лицима“; е) да је дотични службеник при томе поступао долозно или кулпнозно (кривица).

Ако недостаје ма и једна од поменутих претпоставака неће бити оправдан захтев за накнаду штете на основу §-а 78 Ч. з.

Ад. а) Појам државних службеника: Прва претпоставка за примену одредбе §-а 78 Ч. з. јесте, како смо видели, да је штету причинио неки „државни службеник“. Значење речи „државни службеник“ је шире од онога „чиновник“. Под појам речи „државни службеник“ потпадају сви чиновници, чиновнички приправници, званичници и служитељи (§ 6 Ч. з.). На сва ова лица има се, дакле, применити одредба §-а 78 без обзира на то у којој струци државне службе служе.

Напред наведено правило није ипак проведено до крајњих консеквенција. Од тога правила направио је Закон о чиновницима изузетак у двојаком правцу. Први изузетак састоји се у томе што је прописао примену одредбе §-а 78 и на нека лица, која се не могу сматрати као државни службеници у правом (ужем) смислу те речи. Други изузетак, у противном правцу, састоји се у томе што је Закон о чиновницима изузео од одредбе §-а 78 нека лица, иако се она сматрају као државни службеници у ужем смислу речи.

Одредба §-а 78 Ч. з. има се, на основу §-а 164 Ч. з., применити и на контрактуалне чиновнике и дневничаре, иако

они нису државни службеници у правом смислу речи. Напротив изузети су од ове одредбе, иако су државни службеници у правом смислу речи, Министри и банови (§ 1 став 2), државни службеници војног и грађанског реда у војсци и морнарици, службеници државних саобраћајних установа (арг. из §-а 1 став 3)⁹а) и судије (§ 78 став 8). За сва ова лица имају важити и даће они прописи, који су, како у погледу њихове одговорности, тако и у погледу одговорности државе за штету причињену њиховим поступком, важили до дана, када је добио обавезну снагу нови Закон о чиновницима.

Овде се ипак намеће питање: шта се има разумети под речју „судија“ у §-у 78 став 8 Ч. з.² Поменути став, како смо већ видели, гласи: „За одговорност судија важе одредбе Закона о судијама редовних судова“. За одговорност судија има, дакле, и даће важити одредба члана 25 Закона о судијама од 8 јануара 1929 год.

Под појам „судија“ спадају сва она лица, која су, по прописима Закона, постављена за судију среског суда или за судију или претседника окружног или трговачког суда или за судију, претседника или потпретседника Апелационог или Касационог суда (Чл. 1 Закона о судијама).¹⁰

Но рекли смо напред, да је одредба чл. 25 Закона о судијама била проширена и на шеријатске судије (§ 36 Закона о уређењу шеријатских судова и о шеријатским судијама), затим на све органе постављене код судова за вршење судских званичних послова и на чиновнике пореских власти и Државне хипотекарне банке у погледу њиховог рада са судским депозитима и новцем лица под старатељством (чл. 47 Уводног законика за Законик о судском поступку у грађанским парницама). Услед тога настаје питање, да ли под појам „судија“ у смислу §-а 78 став 8 Ч. з. спадају такође и ови овде наведени органи т.ј. дали и за њих има да важи још увек одредба члана 25 Закона о судијама или се она има сматрати да је укинута у погледу њих.

Закон о чиновницима у одредбама појединих §§-а специјално наводи прописе других закона, који су до сада уређивали односе појединих категорија чиновника и који се имају сматрати као укинута. Исто тако Закон о чиновницима специјално наводи опет прописе тих закона који и поред чиновничког закона остају и даље на снази. Но поред тога садржи он и једну општу дерогаторну одредбу, по којој се имају сматрати као укинуте и све оне „одредбе досадашњих закона којима се уређују односи државних службеника“, уко-

⁹а) За њих је меродаван пропис §-а 80 Закона о државном саобраћајном особљу од 22 јуна 1931. год. (Служб. нов. бр. 146 — XLVIII), Но пошто је поменути пропис истоветан са прописом §-а 78 Ч. з., то ће и за њих вредити скоро све овде наведено.

¹⁰ Види поближе о томе: Матијевић, Оп. cit. стр. 56.

лико оне Законом о чиновницима већ нису „изрично укинуте“ осим оних одредаба „које се овим законом нарочито остављају на снази“ (§ 277). Ово специјално набрајање прописа који се укидају мора се, дакле, сматрати само примеричним (егземплификативним). Услед тога мора се поставити као опште правило: да су сви прописи досадашњих закона, који су уређивали односе појединих категорија државних службеника безусловно укинута, ма да за њих није изрично наведено да се укидају, изузев само оне прописе који су изрично (навођењем закона и §§-а) остављени и даље на снази.

У погледу Закона о уређењу шеријатских судова и о шеријатским судијама, прописује § 288 Ч. з. да се укидају прописи §§-а 37. и 40., а да остају на снази §§-и 29 до 33., 36 (осим уколико се односе на оне одредбе Закона о судијама редовних судова, које су Законом о чиновницима укинута) и § 44. За шеријатске судије је, према томе, одредбом §-а 288 Ч. з. изрично остављен и даље на снази § 37. горе поменутог закона, по коме се одредба члана 25 Закона о судијама примењује и на шеријатске судије. Пошто одредба поменутог члана 25 Закона о судијама није укинута за судије Законом о чиновницима, то она има, на основу §-а 277 Ч. з., да важи и даље и за шеријатске судије. За шеријатске судије не важи, дакле, одредба §-а 78 Ч. з.

Друкчије стоји ствар са оним другим, напред наведеним, државним службеницима на које се одредба чл. 25 Закона о судијама има примењивати по чл. 47 Уводног закона за Законик о судском поступку у грађанским парницама. У §-у 289 Ч. з. речено је само, да остаје на снази чл. 48 поменутог Уводног закона. Услед тога настаје питање дали даље важи и чл. 47. поменутог закона или се мора, на основу §-а 277 у вези са §-ом 289 Ч. з. сматрати, да је тај пропис престао важити. Ово друго изгледа тачније т. ј. да поменути пропис потпада под санкцију §-а 277 Ч. з., јер би исти иначе у §-у 289 био такође изрично остављен на снази или би у §-у 78 ст. 8 била, поред судија, споменута и ова друга лица. Пошто то није учињено ваља закључити, по начелу „*exsertiones sunt stricte interpretanda*“, да за она друга лица наведена у чл. 47. Уводног закона за Законик о судском поступку у грађанским парницама има да вреди од сада одредба §-а 78 ч. з.

Ад б): *Појам незаконитог или неправилног постојка*: Друга претпоставка за захтев накнаде штете на основу §-а 78 Ч. з. јесте та, да је штета причињена „незаконитим или неправилним поступком“ неког државног службеника. Ово је синоним речи „неправилно вршење службе“ (по чл. 18 Видовдан. Устава). И по чл. 78 Ч. з. могу настати две могућности: или је штета причињена незаконитим актом административне власти, актом противу кога појединац има право да се тужи управном суду; или је штета причињена појединцу, не неким актом управне власти, него радњом државних органа (служ-

беника), радњом која се не може поништити, него се само могу изгладити њене последице путем накнаде штете. У првом случају појединац ће најпре морати да се тужи управном суду ради поништења незаконитог управног акта, којим је штета била причињена, па тек после тога моћи ће да поднесе тужбу за накнаду штете, која није могла бити ни уклоњена ни изглађена поништењем акта у питању. Напротив, у другом случају појединац може одмах поднети редовном суду тужбу за накнаду штете, јер у овом случају не постоји никакав акт, који би претходно требало поништити.

Под „радњом“ службеника подразумева се, не само позитивна, радња (незаконита и неправилна радња)¹¹ него и нерадња т. ј. када службеник није учинио нешто што је по закону или ком другом пропису био дужан да учини, што није радио када је требало радити и ако је фактично и правно могао да ради па је то имало као последицу штету за треће лице.¹²)

Позитивна радња постоји не само онда када службеник у кругу своје надлежности поступа незаконито или неправилно, него и онда ако прекорачи круг законског овлашћења. Негативна радња (нерадња) пак постоји не само онда кад службеник никако не врши поверене му службене послове, него и онда, када их потпуно не изврши. Но претпоставља се увек да је био дужан, да ради и да би позитиван рад (извршење радње) био спречио насталу штету.¹³)

Захтев за накнаду штете на основу §-а 78 Ч. з. заснива не само „незаконити“ него и „неправилни“ поступак државног службеника. То значи да поменутом захтеву има места и у оном случају када је службеников поступак „законит“, на закону основан, но када је он успркос тога „неправилан“ јер није (услед неправилности, погрешке, пристрасности и сл.) извршен онако како је требало, онако како то одговара појму добре службе. Ово ће нарочито бити случај, ако је службеник употребио сретства, која су била непотребна. Овамо долазе и случајеви у којима службеник поступа по слободној оцени.¹⁴)

Нема незаконитог ни неправилног поступка, и према томе ни одговорности по §-у 78, ако је службеник заиста извршио неку радњу или нерадњу или издао неки управни акт, који је имао као последицу штету за треће лице, ако је такав поступак заснован на закону, ако је службеник био по

¹¹) Види: § 1294 о. г. з. (Овај пропис није унесен у српски грађ. закон — Види: Аранђеловић, *Op. cit.* стр. 7). — *Delius*, *Op. cit.* стр. 173.

¹²) У члану 25 Закона о судијама ово је изрично речено. — Види: Матијевић, *Op. cit.* стр. 83 и след.; *Delius* *Op. cit.* стр. 159.

¹³) *Delius*, *Op. cit.* стр. 173 и след.; *Reimer*, *Amtspflicht des Reichs-u. Staatsbeamten* 1919 стр. 63; *Schelcher*, *Die Haftung des Staates für Eingriffe im Privatrechte* 1921 стр. 74.

¹⁴) Сравни: *Delius*, *Op. cit.* стр. 189.

закону дужан, да тако поступи, јер тиме тај поступак постаје „законит.“¹⁵⁾

Ад. в: *Појам вршења службене дужности*. — Трећа претпоставка за одговорност државе и службеника на основу §-а 78 Закона о чиновницима јесте та, да је штета причињена „у вршењу службене дужности“. Потребно је, дакле, да је штета причињена неким поступком,¹⁶⁾ радњом или нерадњом, на које је службеник био по закону обвезан и које спадају у његов службени делокруг. За појам и опсег службених дужности меродавни су јавно-правни прописи¹⁷⁾ који уређују однос дотичног службеника према држави, као и други јавноправни прописи, који се односе на његову делатност као органа државне власти. — Претпоставља се, према томе, увек, да је дотични службеник радио као орган државне власти у вршењу функције државе, када се она појављује према појединцима као јавна власт са правом заповедања (случај где појединци немају слободу самоопредељивања, већ су дужни потчинити своју вољу вољи државних органа). Ако се напротив држава јавља као физик, као субјекат приватног права, онда она одговара, као и свако друго приватно лице без обзира на одредбу §-а 78 Ч. з. по општим приватно-правним прописима. Она је дужна одговарати у таквом случају за кривице својих органа, којима се послужила, без обзира на то да ли су они државни службеници или нису, и то не само онда када је њена обвеза настала из чисто приватноправног посла, него и онда ако је она узела на себе и неку обвезу, која је по својој садржини једнака приватно-правној обвези, али која улази у обим јавног права (на пр. државни зајам, пословање пошта и поштанских штедионица, узимања депозита и кауција и т. д.), уколико, разуме се, њена одговорност према приватним лицима за такве случајеве није по нарочитим прописима искључена или ограничена.¹⁸⁾

Ако је службеник радио као приватно лице било ван службе или у служби, али не у вршењу службене дужности, онда такође нема места примени §-а 78 Ч. з. Држава неће одговарати за све оне поступке, радње и нерадње њеног службеника, који немају свој извор у службеном поступку тога службеника, па макар радња или нерадња била извршена приликом вршења службене дужности.¹⁹⁾

У таквом случају одговараће оштећеним лицима истина сам дотични службеник, али не на основу §-а 78 Ч. з., него као

¹⁵⁾ Види: Delius, Op. cit. стр. 172.

¹⁶⁾ Аналогно §-у 1305 о. г. з. и §-у 806 срп. грађ. зак. — Види: Аранђеловић, Op. cit. стр. 14.

¹⁷⁾ Види: Delius, Op. cit. стр. 165.

¹⁸⁾ Ehrenzweig, Op. cit. § 408; Löning, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten 1879. стр. 58; Schönhof у „Ger. Ztg.“ од год. 1881, бр. 29.

¹⁹⁾ Матијевић, Op. cit. стр. 67; Delius, Op. cit. стр. 13.

и свако друго приватно лице, на основу општих грађанско-правних прописа. Појам речи „у вршењу службених дужности“ је ужи од појма речи „приликом вршења службених дужности“. — Кад ће се узети да је државни службеник радио као приватно лице, а не као орган државне власти у вршењу службене дужности, то је *quaestio facti* и мора се просуђивати према приликама конкретног случаја. Поступак (радња или нерадња) који државни службеник предузима из личних побуда или разлога, иако то чини за време или приликом вршења службене дужности, али без непосредног (фактичног) односа са својом службом, не може се сматрати као вршење службене дужности.

Одговорност државе за штету не може се проширити на недопуштене радње, које предузима службеник из чисто личних мотива без икаквог унутарњег односа са службеним овлашћењима и његовим особитим службеним дужностима, чак и ако он те радње предузима за време које је одређено за вршење службених дужности. Држава не може, према томе, одговарати за свога службеника ако он за време службеног радног времена н. пр. фалсификује какву исправу на штету трећег лица, или ако злостави неко лице, или ако полициски службеник искористи службени претрес стана осумњиченог лица па том приликом изврши крађу. Јер све то, како рекосмо, нема никакве унутарње везе са службеним дужностима дотичног службеника. Напротив одговараће државни службеник као такав, а поред њега и држава, на основу §-а 78 Ч. з. ако државни службеник, у кругу своје надлежности, изда трећем лицу лажно уверење о некој чињеници и тиме причини томе или трећем лицу штету, ако полициски чиновник злостави притвореника у циљу да од њега изнуди признање, ако извршни орган при вршењу забране (пленидбе) изврши крађу заплењених предмета извршеника. Све то стоји у непосредној унутарњој вези са вршењем службених дужности дотичног државног службеника и предузето је „у вршењу тих дужности“.

Не сме се ипак у напред наведеном тврђењу ићи сувише далеко; не може се поставити као правило, да се ниједна радња која има у себи сва обележја недопуштене радње већ самим тим не може сматрати, да је предузета (извршена) у вршењу службених дужности и да стога не даје оштећеном трећем лицу право на штету по §-у 78 Ч. з. Ниједан, наиме, државни службеник није овлашћен, да крши законе, да намерно, или услед недовољне пажње, вређа права и интересе трећих лица. Сваком је државном службенику то забрањено. Када би се пак горње правило строго схватило била би уопште искључена одговорност државе за поступке њених службеника.

Ад г) Појам *шћетне*: — Као четврта претпоставка за одговорност државе и службеника на основу §-а 78 Ч. з.

тражи се, да је незаконитим или неправилним поступком државног службеника нанета трећем лицу нека „штета“. Стварно претрпљена штета је нужна претпоставка уопште за захтев оштете. Где нема стварне штете која је већ наступила, ту нема места тужби за оштету, ни по општем грађанском праву, ни по §-у 78 Ч. з., чак и ако постоје све остале претпоставке за одговорност.²¹ Потребно је, да је штета већ настала да је оштећени већ претрпео имовинску штету или штету у другим правно заштићеним добрима; напротив није довољно да прети или да је чак вероватно, или сигурно, да ће настати штета.²²

За појам и опсег штете (величину накнаде, која се у поје дином случају има дати)²³ биће меродавни прописи општих грађанских закона, пошто Закон о чиновницима о томе нема посебних прописа. Штета се може, према томе, састојати или у умањењу садашње имовине оштећенога (проста штета, *damnum emergens*), или у осујећењу очекиваног добитка (*lucrum cessans*). Овамо спада не само оштећење у имовини, него и свако оштећење других правно заштићених добара²⁴ (тела, слободе и части). — Дужност накнаде може настати и у случају повреде нечије слободе (услед незаконитог притвора неког лица, држања у притвору преко потребе или преко законом предвиђене мере и сл.), части (умањење части услед незаконитог притвора, услед издања лажног посведочења о неком лицу, лажног окривљења) и сл.²⁵

Претпоставља се, даље, да је треће лице оштећено у својим приватним правима, у правима који имају свој извор или основ у нормама приватнога права. Ради оштећења у јавним правима нема места тужби по §-у 78 Ч. з. (н. пр. ако је неки службеник лоше оцењен што је утицало на његово напредовање, ако је одбијена молба за постављење и ако је молилац имао све законске услове за то и сл.), јер у таквим случајевима не може бити речи о неком праву у ужем значењу те речи т. ј. у смислу значења те речи по приватном праву.²⁶

Поред штете потребно је још, да постоји *каузална веза*²⁷ између незаконитог или неправилног поступка службеника и

²¹ Види: Матијевић, *Op. cit.* стр. 112 и прим. 76.

²² Сравни: *Delius*, *Op. cit.* стр. 20.

²³ Сравни Аранђеловић, О накнади штете стр. 7 и *Delius*, *Op. cit.* стр. 203 и след.

²⁴ § 1293 о. г. з. — Српски грађ. зак. нема такве одредбе; но и по њему се (§§ 800, 822 и 223) под штетом подразумева то исто. (Сравни: Аранђеловић, О накнади штете стр. 5).

²⁵ Види: Матијевић, *Op. cit.* стр. 102 и прим. 77; *Delius*, *Op. cit.* стр. 201 и след.

²⁶ Сравни: *Delius*, *Op. cit.* стр. 21.

²⁷ *Delius*, *Op. cit.* стр. 191; *Scheicher*, *Op. cit.* стр. 82.

оштећења. Другим речима потребно је, да је штета непосредна или посредна последица дотичног поступка службениковог, а не последица догађаја, више силе, или поступка (радње или нерадње)²⁸ самог оштећеника или каквих трећих лица. Нема каузалне везе ако дотична околност по својој природи и животном искуству нема уопште за последицу оштећење нити увећава опасност за оштећење²⁹.

Није потребна службеникова *субјективна свесћ* о томе да ће својим поступком причинити штету трећем лицу.³⁰ *Dolus* и *culpa* потребни су, како ћемо видети, само у погледу повреде службених дужности, а не и у погледу причињене штете. Довољно је, да је државни службеник предвидео или да је могао предвидети, да поступа незаконито или неправилно, а не и то да је предвидео или да је могао предвидети, да ће тиме повредити нечије право или интерес или нанети штету трећем лицу.³¹

Ако је штета нанета делимично радњом или нерадњом оштећеника или трећих лица имаће оштећеник односно треће лице да сноси један део штете.³² Ако је за штету крив искључиво оштећени, он неће имати уопште права на тужбу по §-у 78 Ч. з. То ће бити нарочито у случају ако оштећени не употреби уопште правни лек или н. пр. ако се не послужи тужбом на управни суд или Државни савет, иако је то могао да учини чиме би се била отклонила или спречила штета.³³

Ад д): *Појам трећег лица*: Пета претпоставка за одговорност на основу §-а 78 Ч. з. јесте та, да је незаконитим или неправилним поступком државног службеника причињена штета „трећем лицу“.³⁴ Под појам трећих лица потпадају сва она физичка и правна лица различна од државног службеника, чијим је поступком причињена штета. За право на накнаду штете нема никаквог значаја, да ли је то „треће лице“ дало повода поступку државног службеника³⁵ односно у каквом је односу то треће лице према службеном поступку државног службеника, који је проузроковао штету: да ли је оно било у томе поступку странка, или посредно или непосредно заинтересовано лице или уопште није имало никаквог интереса за предузимање тога поступка. Битно је само то, да је из поступка државног службеника за то треће лице настала штета.

²⁸ Аранђеловић, О накнади штете стр. 9. и след.

²⁹ Delius, Op. cit. стр. 192.

³⁰ Матијевић, Op. cit. стр. 103; Delius, Op. cit. стр. 192.

³¹ Delius, Op. cit. стр. 191.

³² Види поближе; Матијевић, Op. cit. стр. 104.

³³ Сравни: Delius, Op. cit. стр. 202.

³⁴ Чл. 25. Закона о судијама: „грађанину“.

³⁵ Delius, Op. cit. стр. 166.



Под појам „трећег лица“ потпада и држава³⁶, но само онда када се она јавља у правном животу као личност приватнога права, као фиск, а не и онда када се појављује као власт, као личност јавнога права, јер за тај случај вреди наређење §-а 94 Ч. з. У првом случају службеник не стоји према држави као странци у односу подређености. Другим речима он није странка којој би она могла заповедати, већ има положај једнак положају сваког другог приватног физичког или правног лица. Стога може и држави у таквом случају бити причињена штета незаконитим и неправилним поступком њеног службеника. Напротив ако је држави причињена штета као личности јавнога права, према којој службеник стоји у односу подређености, биће меродавна одредба §-а 94 Закона о чиновницима³⁷. — Да и држава, као личност приватног права потпада под појам „трећег лица“ у смислу §-а 78 биће несумњиво, ако се има у виду још следеће: Одредба §-а 78 поставља као услов, само то да је штета причињена „трећем лицу“ различитом од службеника. Логично је, да се и држава подвргне под тај појам, јер је и она треће лице различно од државног службеника. Разлика у поступку за тражење штете биће једино у томе, што ће држава у том случају морати да поднесе отштетну тужбу само против службеника, а не истовремено и против саме себе, јер држава као приватно-правна личност не може тужити себе као јавноправну личност.

„Треће лице“ може бити и државни службеник, који је различит од државног службеника чијим је поступком причињена штета. На пр. ако старешина принуди неког службеника, да ради у нездравој просторији, па се он услед тога разболи и сл.³⁸.

„Трећа лица“ могу даље бити не само непосредно него и посредно оштећена³⁹.

Ад е) *Појам кривице*: Коначно, шеста претпоставка за одговорност државе и државног службеника за штету на основу §-а 78 Ч. з. јесте та, да се дотичном службенику може приписати кривица за незаконити или неправилни поступак, којим је трећем лицу причињена штета („dolus“ или „culpa“). Мора постојати зависност између воље учиниоца и радње или нерадње којим је штета проузрокована⁴⁰. Нема, дакле, места одговорности ни онда, ако је доиста причињена штета, ако

³⁶ Delius, Op. cit. стр. 166., Schelchorn, Amtspflicht gegenüber Dritten. у „Hirts-Annalen“ 1906. стр. 239 и след., 525 и след., 506 и след. и 662 и след. — За државне саобраћајне службенике вреди напротив пропис §-а 97 Закона о државном саобраћајном особљу (Види у прим 9а).

³⁷ Види: Матијевић, Op. cit. стр. 31 и прим, 31.

³⁸ Delius, Op. cit. стр. 164.

³⁹ Delius, Op. cit. стр. 171. — Види и §§ 844 и 845, нем. грађ. зак.

⁴⁰ Аранђеловић, Op. cit. стр. 18.

се службенику у погледу те штете не може приписати ни најмањи степен кривице. Другим речима: Повреда службене дужности мора бити и субјективно противправна. Свеједно је да ли је службеник повредио своју службену дужност долозно или кулпно, јер о овоме има да одлучи, не службеник него парнични судија, који има да пресуди о штети⁴¹.

Закон о чиновницима не говори о кривици, као претпоставци за одговорност. Али то је по римском, германском и нашем праву елеменат апсолутно потребан за одговорност у погледу накнаде штете у опште. — Пропис §-а 78 Ч. з. не уређује у свему питање одговорности за штету, већ даје само главна начела која отступају од општих прописа о одговорности по општим грађанским законима. Он само делимично дерогира (укида) одредбе грађанских закона о штети. То значи, да ће се и поред специалног прописа §-а 78 Ч. з. морати и даље примењивати, уколико у §-у 78 нема посебних прописа, прописи општег материалног и формалног права, који се односе на одговорност за штету уопште; дакле, и прописи грађанских закона о кривици. — Штета може, према томе, бити причињена долозно или кулпно (*culpa lata* или *culpa levis*). Од овога ће зависити и обим одговорности државе и службеника (величина накнаде која се у поједином случају има дати).

Долозно поступа службеник, који је свестан, да предузима незаконити или неправилни поступак и тиме вређа своју службену дужност. Није потребно да је службеник доиста и хтео повреду. Довољан је и *dolus eventualis*.⁴² — *Кулпно* поступа онај службеник који занемари уобичајену потребну пажњу,⁴³ или пропусти да буде пажљив у довољној мери иако је то могао и био дужан бити, па услед његовог поступка наступи штета.⁴⁴ Није довољно, да би се службеник могао ослободити одговорности, да он није предвидео или намеравао, да неке не причини штету, већ је дужан оценити да ли је штета могућа и старати се да она не наступи.⁴⁵

Не може се поставити никакво опште правило за то, да ли ће се и када моћи службенику приписати кривица за незаконити или неправилни поступак. То ће се морати увек просуђивати према околностима појединога случаја.⁴⁶

⁴¹ Delius, Op. cit. стр. 175.

⁴² Delius, Op. cit. стр. 175.

⁴³ Delius, Op. cit. стр. 175. — „Ако је штета причињена у незнању, или због недостатка потребне пажње, или потребне марљивости“ (§1294. ог. з.). — За српски грађ. Закон, види: прим. 11.

⁴⁴ Аранђеловић, Op. cit. стр. 49.

„Када је штета настала услед занемарене дужне пажње при вршењу службене дужности или из превелике ревности у служби“ (Ц. Кавалеџи, Op. cit. стр. 82.).

⁴⁵ Delius, Op. cit. стр. 176.

⁴⁶ Hafner, Über die Zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Richter (Syndikatsklage), Freiburg 1875; Delius, Op. cit. стр. 176.

За мерило кривице не сме се имати у виду идеално добар него просечно добар, просечно способан службеник.⁴⁷

Кривица службеника постојаће несумњиво онда: ако он не поступа по законима и законским прописима, које сваки службеник као такав мора познавати, ако не може да постоји сумња о њиховом садржају и намери законодавца. Сваки службеник мора безусловно познавати позитивне прописе, који се односе на његов делокруг. Мора се старати, да све те прописе упозна, да их зна и разуме. Њихово незнање не може га ни у ком случају оправдати од одговорности⁴⁸.

Спорно је може ли службеник одговарати и у оном случају ако је по закону овлашћен да поступи по слободној оцени. Прикључујемо се становишту, да се не може искључити одговорност службеника у сваком случају, у коме је он овлашћен, да ради по својој слободној оцени. И код слободне оцене морају постојати границе, преко којих ни државни орган не сме прећи. Поступак чиновника, који предузима по својој слободној оцени, да би био правилан, мора одговарати својој сврси. Преко онога што је потребно да се постигне законска сврха тога поступка, службеник не сме ићи. Намерно прекорачење те мере, без стварне потребе; неуважавање фактичких околости, меродавних за његову оцену, окарактерисаће увек као долозан службеников поступак⁴⁹.

Убиство или повреда тела неког лица претпоставља увек незаконити поступак, објективну противправну радњу, уколико она услед неких особитих разлога, не добија вид законите радње, не постаје законита (на пр. убиство или повреда тела приликом побуне, у рату, услед редовне употребе оружја од стране жандарма или војника и т. д.)⁵⁰.

2. Поступак за тражење накнаде.

а) *Стйранке у ошшйейној йарници*: — Захтев за накнаду штете може се остваривати само путем тужбе пред надлежним редовним судом. Тужба се подноси и о њој се решава по прописима судског Грађанског парничног поступника.

⁴⁷ Delius, Op. cit. стр. 177; Hafner, Op. cit. стр. 62; Sander, Die Syndikatsklage, Wien 1909, стр. 96; Матијевић, Op. cit. стр. 93 и след.

⁴⁸ Delius, Op. cit. стр. 178 и след; Schelchorn, Op. cit. стр. 530; Матијевић, Op. cit. стр. 88 и след.

⁴⁹ Сравни: Delius, Op. cit. стр. 188. — Факат, да су одлуке управних власти донесене на основу слободне оцене изузете из контроле управних судова (чл. 19 бр. 3 Закона о Државном савету и управним судовима) не може утицати на допустивост гоњења ради штете пред редовним Грађанским судовима. — Сравни: Б. Протић, Надлежност Државног савета и управних судова (Архив XXXIX стр. 380 и литературу цит. у прим. 10 истог чланка) и Љ. Радовановић и Б. Протић. Из управног судског поступка, 1928 стр. 73.

⁵⁰ Delius, Op. cit. стр. 173.

Тужилац у парници за накнаду штете по §-у 78 Ч. з. може бити само парнично способно лице, коме је причињена штета без обзира на улогу у поступку, који је проузроковао штету, или пак које друго по закону легитимисано треће лице. За парнично неспособна лица тужбу морају поднети њихови законити заступници (§ 103 гр. п. п.).^{50а} За овлашћење да траже отштету на место главне странке (оштећеног лица) меродавни су прописи грађанскога права.

Напротив тужени у парници могу бити или само службеник, из чијег је поступка настала штета, или истовремено службеник као извршилац и држава. Дали ће у поједином случају бити поднета тужба само против службеника или пак истовремено и против државе и против службеника зависи од слободне оцене и одлуке оштећеног трећег лица. Но, не буде ли држава тужена истовремено кад и дотични службеник, тиме престаје одговорност државе за увек, па макар се досуђена штета не би могла наплатити од осуђеног службеника. Накнадно проширивање захтева (§ 330 гр. п. п.) или накнадно подношење тужбе против државе, било пре или после довршења парнице против службеника, није допуштено. Наведено важи и у случају када се после подношења, тужба накнадно повуче (§ 332 гр. п. п.). Ни у овом случају неће се моћи поновно поднети тужба против државе, јер одустанком наступа последица §-а 78 ст. 3 задња реченица (т. ј. престаје одговорност државе).

Одговорност државе није ипак солидарна у правом смислу те речи, него супсидиарна. Наплата досуђене отштете зависиће од тога, да се она није могла наплатити од осуђеног службеника. То значи, да је тужилац дужан најпре, пошто добије пресуду, покушати извршење (наплату) против службеника, а тек ако у томе не успе, он може тражити⁵¹ наплату путем извршења пресуде против државе.

Када ће се сматрати, да се тужилац није могао наплатити од државе т. ј. да је наступио моменат када оштећени може тражити наплату од државе, закон ближе не одређује. Исто тако закон не каже, дали је потребно, да оштећени покуша у сваком случају формално наплату од службеника путем извршења, па и онда, ако је ноторно или поуздано (на пр. из других извршења вођених пре тога против истог службеника, јер је он обуставио плаћања по §-у 67 став 2 Стеч. закона),⁵²

^{50а} Гр. п. п. = Законик о судском поступку у грађ. парницама од 13 јула 1929 год. — Док овај Закон не добије обавезну снагу важе одговарајући прописи досадашњих судских поступника.

⁵¹ Сравни о томе: Матијевић, Принудна наплата прив. потраживања од државе („Архив за правне и друштвене науке“ Београд, књига XXXIX, бр. 3.

⁵² Обустава плаћања мора бити трајна или бар да има тенденцију да буде трајна. Моментана неспособност нема утицаја.

да је наплата од њега немогућа. По нашем мишљењу у таквим случајевима није потребно, да оштећени и формално покуша наплату од службеника, ако је суду ноторно (опште познато, § 365 гр. п. п.) или ако он може несумњиво доказати, да је та наплата немогућа. Закон о чиновницима не поставља као услов, да се мора најпре и формално покушати наплата, већ одређује само да се она „од службеника не може наплатити“. Главни је услов, дакле, да се она доиста не може наплатити, а да ли ће се то доказати формалним вођењем извршења за досуђену тражбину или другим начином, то је споредно.

Ако је од државног службеника могућа наплата, но само дугим чекањем, на пр. извршењем на његове принадлежности кроз дуги низ година, и то ће се морати сматрати немогућношћу наплате, јер оштећени није дужан чекати преко рока за плаћање који је одређен у пресуди.

Под условима наведеним у §-у 78 ст. 6 Ч. з. може држава примити пуну одговорност за накнаду штете и тако туженог ослободити одговорности. Једино у том случају моћиће се тужба поднети само против државе, а не против државе и службеника (§ 78 ст. 8), ако је то наступило пре него је поднета тужба. Ако је то наступило тек после поднете тужбе, у току парнице, обуставиће се поступак против службеника. Ако је то дошло после пресуде, извршење ће се моћи провести само против државе без обзира на услов предвиђен у §-у 78 ст. 6 Ч. з.

б) *Надлежности за тужбу*. — Пропис §-а 78 ст. 3 Ч. з. има у виду само месну надлежност, док за стварну надлежност важе општи прописи. Тужба за отштету било против самог службеника, било истовремено против државе и службеника, или пак у случају §-а 78 ст. 6 само против државе мора се поднети код надлежног суда „по месту где је штета причињена“ (*forum delicti commissi*). Ово је отступање како од §-а 66 тако и од §-а 76 гр. п. п.

По §-у 66 гр. п. п. за државу је надлежан суд онога места, у коме је седиште јавног органа, који је по законским или другим прописима позван да заступа државу у спорној ствари, а то је државни правобранилац у Београду односно његови заступници при појединим финансиским дирекцијама (чл. 8 Уредбе о организацији финансиске струке од 9 октобра 1928 год., Служб. нов. бр. 244-LXXXI). По §-у 78 гр. п. п. за тужбе којима се тражи накнада због повреде права, коју учине државни или самоуправни органи вршећи своју службу, месно је надлежан онај стварно надлежан суд у чијем се подручју налази седиште државне власти или самоуправног тела, које је повредило право или чији су службеници проузроковали ту повреду права.

Док је, дакле, по §-у 66 гр. п. п. за одређивање месне надлежности одлучно седиште јавног органа, који је позван

да заступа државу у дотичној спорној ствари, а по §-у 76 гр. п. п. седиште државне власти које је повредило право или чији су службеници проузроковали ту повреду права, без обзира на место где је штета причињена, то је за надлежност по §-у 78 Ч. з. меродавна искључиво ова друга. Ако је штета причињена ван места где је седиште јавног органа, позваног да заступа државу или ван места где је седиште јавне власти чији је службеник причинио штету, ипак биће надлежан суд који је у месту где је штета причињена или у чију територијалну надлежност спада дотично место.

Као место где је штета причињена сматраће се оно место где је предузет незаконити или неправилни поступак којим је проузрокована штета; који је, дакле, у непосредној или посредној каузалној вези са штетом. То ће бити, по правилу, оно место где је седиште државне власти којој припада службеник.

в) *Застарелости права на накнаду штете*. — Право на тужбу застарева⁵³) за девет месеци од дана када је штета причињена, односно од дана кад је оштећени сазнао за њу. Али у овом другом случају крајњи рок за подизање тужбе не може бити већи од годину дана од настале штете. Горњи рок се рачуна од дана извршности судске одлуке по покренутом питању кривичне одговорности, ако је противу извршиоца вођена кривична истрага (§ 78 став 4 Ч. з.).

Ако је штета последица неког управног акта сматраће се, да је „штета причињена“ тек у моменту поништења управног акта, услед тужбе по Закону о Државном савету и управним судовима, уколико је уопште допуштена таква тужба, и када је оштећени о томе обавештен. Ако против дотичног акта није допуштена тужба сматраће се, да је штета причињена, када управни акт постане правноснажан. Ако је пак штета проузрокована неком другом радњом или нерадњом службеника увек ће бити меродаван моменат када је дотична радња предузета односно моменат када је службеник требао и могао да ради, а није радио.

По §-у 1489 о. г. з.⁵⁴ потребно је, да је оштећеник сазнао не само за штету него и за личност лица које је проузроковало штету. По §-у 78 Ч. з. ово последње није потребно, јер оштећеник у овом случају може лако да сазна за личност онога који је штету проузроковао, што ће му у сваком случају бити могуће да сазна за време рока застарелости од девет месеци.

Приговором о застарелости могу се послужити и држава и службеник, но само на првом рочишту (§ 1501 о. г. з. — § 949 срп. грђ. зак.).

⁵³) Сравни: Матијевић, Ор. cit. стр. 115 и след.

⁵⁴ (§ 939 срп. грађ. зак.). — Тако и по § 852 став 1 нем. грађ. зак.

Сазнање штете је сазнање штетних последица незаконитог или неправилног поступка државног службеника. Незвесност о величини штете у поједином случају не искључује почетак застарелости рока.⁵⁵

Застарелост се прекида подизањем тужбе. Делимична тужба прекида застарелост само у погледу оног дела захтева ради кога је поднета тужба. Остали део захтева застариће у том случају, ако се, пре измака рока застарелости, не прошири делимична тужба и на остатак. Застарелост се прекида и подизањем тужбе за утврђивање повреде (323 гр. п. п.).⁵⁶

Д-р Иво Матијевић, судија.



Др. б.
39047

⁵⁵ Delius, Op. cit. стр. 214.

⁵⁶ Delius, Op. cit. стр. 216 и 217.