

## O ureditvi jamstva države za škodo, povzročeno tretjim osebam po državnih uradnikih in slugah v izvrševanju poverjene jim javne oblasti.

Spisal dr. Friderik Ploj, c. kr. senatni prezident.

Ko je bilo vprašanje, ali mora država jamčiti stranki za krivdo svojih organov pri izvrševanju njih uradnega delovanja, še zelo sporno in prav malo pojašnjeno, so že državni osnovni zakoni od 21. decembra 1867 drž. zak. št. 144 in 145 postavili temeljno načelo, katerega izvršitev je bila prepuščena zakonodaji.

Tako je izrekel čl. 9 drž. osn. zakona o oblasti sodnikov temeljni stavek: »Državo ali njene sodniške uradnike je moči radi kršitev prava, ki jih povzročijo sodniški uradniki v svojem uradnem delovanju, prijeti s tožbo, povrh pravnih sredstev, označenih v sodnem postopanju. Ta pravica do tožbe se uredi s posebnim zakonom.«

Dočim je bilo baš za polje sodne judikature v nasprotju s tedanjim naziranjem teorije — tudi oni pravoslovci, ki so se v principu izrekli, da je država dolžna povrniti škodo, so imeli pomisleke zoper to, da mora država povrniti škodo, povzročeno vsled krivde sodniških uradnikov pri dejanjih čiste sodne oblasti — v principu priznано, da je država poleg sodniških uradnikov neposredno (kot plačnica in porokinja) dolžna jamčiti, je bilo določeno glede jamstva države za krivdo državnih organov vobče v čl. 12. drž. osn. zakona pod št. 145 drž. zak. o vladni in izvrševalni oblasti načelo, da jamčijo vsi državni služabniki privatno-pravno za kršitve prava, storjene z ukrepom, dolžnosti nasprotnim, ter da se bo to jamstvo uredilo s posebnim zakonom.

Vidimo torej temeljno razliko naziranja pri istem vprašanju; strože naziranje tam, na polju sodne judikature, kjer bi pričakovali vsled principa neodvisnosti sodnikov relativno previdnejše naziranje, — milejše naziranje pa pri obširnem delokrogu državnih organov vobče, posebno organov politične in finančne uprave, kjer se že vsled tako različnih in mnogobrojnih razmer med

državo kot oblastvom in strankami dogajajo kršitve prava češče in so pogostem bolj občutne za stranko. To razliko si moremo ne glede na to, kako so se državni osnovni zakoni v obeh zbornicah izdelali in presojali, tolmačiti le z ozirom na materialni interes države.

Te slabe strani so se dovolj poudarjale tekom parlamentarnega razpravljanja o načrtu zakona, s katerim se ureja v izvršitev gori navedenega člena 9 drž. osn. zak. pravica stranke do tožbe radi škode, povzročene po sodniških uradnikih v njihovem uradnem delovanju (zakon od 12. julija 1872 drž. zak. št. 112).

Bojazen, da je »boljše sovražnik dobrega« ter da bi se morda uzakonjenje načrta zavleklo ali pa sploh onemogočilo, utegne biti pač glavni vzrok, da sta obe zbornici rešili le vprašanje o jamstvu države in sodniških uradnikov za škodo, povzročeno po sodniških uradnikih v njihovem uradnem delovanju.

Da ta ureditev jamstva države samo za eno panogo državnega delokroga ne ustreza današnjemu naziranju, ki ga zastopa teorija in ki izvira iz splošnega pravnega čuta, ter da ni samo umestno, ampak tudi pravično, da se razširi državno jamstvo tudi na kršitve prava po državnih organih vobče, ni treba dalje dokazovati.

Današnje pravno stanje, ne glede na zakon od 12. julija 1872 izključuje, da bi se moglo državne uradnike tožiti pred civilnim sodiščem radi njih uradnega delovanja (dvorni dekret od 14. marca 1806, zb. pr. z. št. 758), ter mora stranka, ako jo je uradnik s kakim dejanjem v svojem službenem delovanju oškodoval, uveljaviti pravico do odškodnine napram uradniku le potom administrativnega postopanja.

Dalje tudi nimamo zakona, ki bi v splošnem priznaval jamstvo države za tako škodo, povzročeno tretjim osebam po uradniku ali slugi, pač pa imamo specialne zakone, ki določajo jamstvo države za posamezne, glede na splošno delovanje ne posebno važne slučaje.

Redna sodišča, ki se vsled tega, da je glasom § 1338. o. d. z. pravico do odškodnine praviloma uveljavljati pred rednim sodnikom, izjavljajo kompetentnimi za tožbe proti državi na povrnitev škode, povzročene po državnih organih vsled kršitve uradne dolžnosti, zavrnejo tožbo meritorno v vseh slučajah, kjer ni po

obstojećem zakonu izrečno določeno, da in koliko jamči država za škodo, povzročeno po njenih uradnikih.

Pravno naziranje rednih sodišč glede kompetence in meritornega vprašanja pa ni bilo vedno enako, ampak se je večkrat malo izpreminjalo, kar si moremo razlagati tako, da skušajo sodišča v posebno kričečih slučajih krivde uporabiti določbe obč. drž. zakonika o odškodnini, ter v takih slučajih ne vidijo dejanja državnega organa kot vršilca oblastvenih pravic države, ampak dejanje državnega organa kot zastopnika države v lastnosti privatnopravnega subjekta. To jasno dokazujeta odločbi c. kr. najvišjega sodišča G. U. 4535, 5261.

Sodišča v mnogih svojih odločbah poudarjajo, da je ne samo umestno, ampak naravnost pravično, da škodo, povzročeno posamezniku vsled zlorabe pri izvrševanju poslov, ki jih opravlja posameznik v imenu celote, povrne celota, t. j. država, ter pri tem kažejo na to, da je naloga določb, ki urejajo razmerje posameznika napram celoti, ugotoviti velikost in način odškodnine.

Sodišča izražajo s tem nekak splošni pravni čut, ki se, dasi počasneje nego li v Prusiji in v ostali Nemčiji, uveljavlja tudi pri nas v Avstriji in ki ima svojo glavno oporo v vedno širšem in globljem naziranju, da mora škodo, ki nastane posamezniku na polju javnega prava po krivdi državnih organov, povrniti celota, t. j. javnopravna organizacija. Kar se tiče temeljnega principa, se lahko popolnoma upravičeno govori o nekaki »communis opinio«. Mirno lahko trdimo, da se je v krogih državnega prava ta misel vedno bolj razširjala in da se vedno bolj umikajo zastopniki naziranja, češ da bi znatno pojenjala inicijativa v upravi, ako bi se tudi za državo normirala dolžnost jamstva, s katero seveda mora iti roko v roki regresna dolžnost krivega uradnika.

Res je, da ima avstrijska državna uprava že z ozirom na posebne nacionalne, politične in gospodarske razmere pri svojem delu večje težkoče, nego je to n. pr. v Nemčiji. To dejstvo pa nikakor ne upravičuje, da bi za državo sploh ne statuirali dolžnosti jamstva, ampak zahteva k večjemu, da se previdno določijo pogoji za to dolžnost.

V tem slučaju je utemeljena trditev, da je normiranje jamstvene dolžnosti za državo tako v interesu uprave same, kakor

tudi njenih organov in da se s tem pri državnih uradnikih in državnih slugah povzdigne čut za odgovornost, ki je vsled političnih razmer znatno odjenjal in v nekaterih deželah padel na precej nizki nivo, — povzdigne tudi zaupanje v upravo in podkrepi ono uspešno sodelovanje uprave in prebivalstva, ki ga moderna uprava ne more pogrešati.

Kar se tiče formuliranja jamstvene dolžnosti, bi bilo gotovo dovolj previdno, če bi se jamstvo omejilo samo na slučaj, da državni uradniki ali državni sluge (razen uradnikov, navedenih v zakonu od 12. jul. 1872 drž. zak. št. 112), izvršujoči poverjeno si oblast, prekoračijo svojo uradno oblast ali je ne izpolnijo in tako tretjim osebam povzročijo škodo, ki se z uporabo zakonito dopustnih pravnih sredstev ne da odvrniti.

S tem bi bilo torej določeno, da jamči napram oškodovani stranki v prvi vrsti in samo država, kar ne odgovarja samo interesu oškodovanca in oškodovalca, ampak tudi interesu države.

Končno je treba opozoriti, da zahteva tudi dostojnost države, da si pri vprašanju, ali je državni organ dolžan povrniti škodo, nastalo vsled krivde pri izvrševanju oblastvenih pravic, stojita nasproti samo država in organ, ki je zagrešil krivdo, in da ta organ ostane odgovoren za krivdo samo svoji višji oblasti, oziroma državi.

Objektivna in modra uprava pa regresnih pravic države ne bo uporabljala vedno, zlasti pa ne tedaj, kadar je ob treznem presojanju vseh momentov utemeljeno mnenje, da se da pogrešek razjasniti in opravičiti z nepopolnostjo človeške moči in vsake človeške naprave, zlasti pa ob presojanju često zelo težkih položajev, v katerih se državni organi pri izvrševanju javne oblasti često nahajajo, ko je treba naglih ukrepov in dejanj.

Ta pravna konstrukcija temelji na tem, da država ne jamči za svojo, ampak za krivdo svojih organov, tako, da je odgovornost organov načeloma temeljni pogoj za povračilno dolžnost države, da torej načeloma ne nastopa jamstvo države, če organa ne zadene nobena dolžnost odškodnine.

Ker je povračilno dolžnost organa, ki načeloma utemelji jamstveno dolžnost države, smatrati po njeni pravni konstrukciji za »obligatio ex delicto«, bi bilo za utemeljitev jamstvene dolžnosti seveda potrebno, da se ugotovi samonasebi nedovoljeno



dejanje ali opustitev (delikt), nadalje škoda, ki je stranki iz tega nastala, in končno vzročna zveza med dejanjem, oziroma opustitvijo organa z nastalo škodo.

Ne sme se torej države nikdar delati odgovorne za škodo, ki ni v vzročni zvezi z dejanjem ali opustitvijo organa, ampak ki je nastala po lastni krivdi stranke. Povračilna dolžnost države ne bi nastopila tedaj, kadar dejanje ali opustitev, ki povzroči škodo, ne temelji na prekoračenju ali pa neizpolnitvi uradnih dolžnosti, če torej ravnanje organa ne bi nasprotovalo disciplinarnim predpisom.

Država bi nadalje jamčila samo za taka dejanja ali opustitve svojih organov, ki nastanejo pri izvrševanju organom poverjene javne oblasti, t. j. samo tedaj, kadar organi zagreše dejanje ali opustitev v okviru uradne sfere, izvršujoči uradne posle, ki so jim povrjeni po organizatornih predpisih ali potom delegacije. Organi bi dalje morali zagrešiti dejanje ali opustitev v področju javnega prava — torej ne v slučaju, ko zastopajo državo v njenih premoženjskih ali privatnih podjetniških poslih — in pa v mejah svoje pristojnosti. Država torej ne bi jamčila, če bi si organ prisvajal uradna dejanja, do katerih ni upravičen niti vsled svojega uradnega mesta, niti potom delegacije.

Država bi potemtakem tudi ne jamčila za škodo, ki jo povzroči njen organ sicer o priliki izvrševanja javne oblasti, toda ne izvršujoč to javno oblast.

Jamstvena dolžnost je konečno odvisna od tega, da oškodovanec škode ni mogel odvrniti potom zakonito dopustnih pravnih sredstev.

Formuliranje jamstvene dolžnosti bi se torej vobče vjemalo s formuliranjem, ki se nahaja v §-u 1 zakona od 12. julija 1872 drž. zak. št. 112 in ki z ozirom na državne interese, kakor je pokazala praksa, gotovo ni izzvalo nikakih pomislekov.

Državne interese bi bilo treba v načrtu zakona o jamstveni dolžnosti države po zmislu te razprave upoštevati tudi na ta način, da se ne določi pristojnost rednih sodišč za tožbe, ki izvirajo iz jamstvene dolžnosti.

Meje med privatnim in javnim pravom so nejasne. Rešitev vprašanja, ali se je izvršilo dejanje in ali se je zgodila opustitev v izpolnjevanju javne oblasti, je včasih zelo težka, zlasti, če je

izvrševanje javne oblasti v posameznem slučaju v tesni zvezi z opravili privatno-pravne narave. Ne sme se prezreti, da je treba o takih zahtevkih v interesu potrebnega ugleda uprave obravnavati in odločevati modro in jako previdno

Ker pa je delovanje sodnikov kot pravosodnih organov napram delovanju v upravi bolj formalistično in abstraktno in se ozira samo na posamezne slučaje, se ne da kar tako potrditi vprašanje, če bo sodnik vedno v potrebni meri vpošteval javno pravo in umestnost, na kar se je treba pri odločbah v upravnopravnih zadevah tudi ozirati.

Dalje se ne sme prezreti tudi to, da bi odkazovanje takih tožb rednim sodiščem med upravnimi uradniki povzročilo kolikor toliko vznemirjenja, ker se ne bi mogli znebiti bojazni, da ne bi sodnik — ki izvršuje svoje sodniško delo v privatnopravnih zadevah zgolj potom pravnih odločb, potom logične in gramatikalne interpretacije zakonskih določb — pri presojanju vprašanja o prekoračenju ali neizpolnitvi uradne dolžnosti popolnoma razumel miljeja, v katerem je delovati upravnemu uradniku, in da se ne bi v svojih odločbah dal znabiti prevečkrat voditi od formalnih naziranj, ki se ne dajo spraviti v sklad z realnimi zahtevami uprave, tesno spojene z življenjem.

Temu pomisleku bi se pač lahko izognilo na ta način, da bi znabiti podobno, kakor je preskrbljeno v pruskem zakonu z dne 1. avgusta 1909 o jamstveni dolžnosti države za škodo, povzročeno po njenih uradnikih, potom preiskavanja konflikta (vrhovno upravno sodišče ugotovi, ali je uradnik zakrivil prekoračenje ali opustitev naloženega mu uradnega opravila) — bilo dopustno upotiti odškodninsko tožbo pred rednim sodiščem le tedaj, kadar se upravni sodni dvor izreče o vprašanju zastran krivde organa.

Temu pa nasprotuje v prvi vrsti načelo o ekonomiji procesa.

Preostalo bi torej samo še vprašanje, ali naj bo za reševanje takih tožb pristojno državno sodišče ali upravni sodni dvor.

Odločiti bi se bilo za pristojnost upravnega sodnega dvora ako pomislimo, da v zmyslu razširjenega mnenja potrebujejo določbe o kompetenci državnega sopišča reforme in sicer v tem pogledu, da naj se državno sodišče drži delokroga, ki mu je bil prvotno določen in ki mu pripada po vsej njegovi sestavi, namre

da je sodni dvor za spore o kompetenci in za ustavne zadeve, da pa naj se vsaj agende, ki so po členu 3 *lit. a* zakona o državnem sodišču temu odkazane, izroče upravnemu sodišču. Na drugi strani pa je upravno sodišče že z ozirom na svojo sestavo — svétniki, ki so izšli iz sodne in upravne službe — predvsem zmožno, da pri odločbah o omenjenih tožbah najde one pravce, ki enako pravično upoštevajo javne interese ter individualne zahteve tretjih oseb.

Inkonvenijence, ki bi se pokazale pri izvedbi postopanja pred upravnim sodiščem, se več ko dovolj pobotajo z dobroto, ki bi jo nudil zakon o jamstveni dolžnosti oškodovani stranki vobče.

Tudi v Franciji odloča »conseil d' état« o zahtevkih odškodnine napram državi za škodo, povzročeno po njenih uradnikih, in je ustvaril na temelju primerne prava pravni institut javnopravnega povračila, ki je danes trdno osnovan na jurističnem pravu in uravnan po pravnih načelih.

Država, ki je namesto krivega uradnika plačala tretjim osebam odškodnino, bi morala seveda imeti napram krivemu uradniku regresno pravico.

Ta regresna pravica bi se morda še dala raztegniti toliko, da bi se regresni zahtevek lahko uveljavljal tudi napram predstojniku krivega uradnika, ako bi njega zadela kaka krivda na kršenju uradne dolžnosti od strani organa vsled prekoračenja ali neizpolnitve njegove uradne dolžnosti. Taka določba bi le dvignila čut odgovornosti državnih organov.

Postopanje o tožbi bi se seveda moralo naslanjati primerno na določbe civilnopravnega reda. Za uveljavljenje regresnih zahtevkov države napram krivemu uradniku bi bilo moči uporabiti določbo od 12. julija 1872 drž. zak. št. 112 z izpremembo, da naj o zahtevi za izdajanje mandata odloča c. kr. upravni sodni dvor.

