

O odgovornosti države in samoupravnih teles po čl. 18. ustave.

Dr. Rudolf Sajovic.

I. Pripadnost k javnopravnim organizacijam ustvarja pravna razmerja, po katerih poedini član ni samo subjekt različnih obveznosti napram tej organizaciji in subjekt dolžnosti, ki se mora njenim poveljem pokoriti in spoštovati njene prepovedi. Poedinec je tudi subjekt pravic, pristoječih mu napram javnemu telesu in merečih zlasti na zaščito njegovih, v pravnem redu utemeljenih interesov, o katerih odločajo po njegovi prošnji organi javnega telesa. Da se odklonijo napake organov, v katerih rokah leži odločanje o stavljenih zahtevkih poedincev, in da se očuva nepristransko delovanje in obvarujejo poedinci pred čini organov, nasprotujočimi veljavnemu pravnemu redu, skuša se odpomoči s tem, da se dopušča pritožba na organe, stoječe na višji hierarhični stopnji. Razpravljanje na več instancah in kolikor možna svobodna pritožba zoper poedine odločbe jamčita v veliki meri, da javni organi svoje moči ne zlorablajo v škodo drugega. Če jim grozi vrhtega že kazensko in disciplinsko postopanje, je to jamstvo še večje. Vendar se te mere še ne občutijo za zadostne. Vzlic vsemu se dogajajo kršitve zakonov in pravic poedincev po javnih organih, ki so često nepopravljive. Bodisi da zoper take odločbe ni nobenega pravnega sredstva, bodisi da je izrek višje stopnje samo deklarativen, ki pač ugotavlja, da se je kršil zakon, ne priznava pa poedincu konkretne zaprosene pravice. Najbolj občutno je to tam, kjer je poedinec vsled kršitve imel tudi škodo, gmotno ali imaterijalno. Čut pravičnosti, ki je zasidran v človeškem srcu, zahteva nujno, da se ta škoda popravi. Toda kdo naj to škodo popravi?

V prvi vrsti se misli tu na kršitelja pravnega reda. Ta se je ob nastopu službe zavezal, običajno s službeno prisego, da bo spoštoval veljavne predpise in se ravnal le po njih. On naj se kliče na odgovor zato, da povrne škodo, povzročeno po njegovem nezakonitem, protipravnem dejanju. Ta odgovornost je gotovo zelo učinkovita in zato sposobna, da obvaruje

posameznika pred samovoljo javnih organov. Ti se bodo namreč težje odločili, da bi iz kateregakoli vzroka kršili zakone in pravice državljanov, ako bodo redno klicani na odgovor za povrnitev škode in ako vedo, da je tudi kazenska odgovornost stroga.

Drugi nasprotno menijo, da je dotično javno telo, čigar organ je prizadejal škodo, obvezano to škodo tudi popraviti. Organi da so namreč zastopniki, reprezentanti te organizacije in ne dotičnika, ki jim je poveril v upravljanje posle organizacije, zato mora tudi organizacija za njih dejanja jamčiti. To t. zv. reprezentančno načelo¹⁾ je mnogo pripomoglo do tega, da se je pričelo javno telo res smatrati odgovorno za škodo, povzročeno po organih, četudi ni ostalo prikrito, da protipravni čini organov vendar ne morejo biti po volji javnega telesa samega in torej tudi ne njegovi čini. Če prevzame javno telo to odgovornost, je torej za dejanja drugih oseb, namreč svojih organov, in ne za lastna dejanja odgovorno.²⁾

Poedincu, čigar pravice so bile kršene, pride ta odgovornost gotovo prav. S tem je namreč njegov odškodninski zahtevek postavljen na trdna tla. Zoper organa samega bo največkrat pač uspel kazensko in disciplinsko, ne pa vselej tudi odškodninsko. Če organ nima posebne imovine, temveč je vezan samo na službene prejemke, potem bo poedinec zlasti ob znatni škodi kaj težko odškodovan. Ako pa jamči organizacija, potem znači to, da jamčijo vsi njeni člani za povrnitev škode, ki so jo učinili njeni organi. Občna blagajna poravna torej škodo. Ta način jamčenja vede do cilja zlasti tam, kjer ni moči ne kazensko ne disciplinsko nikogar klicati na odgovor, ker ni bilo učinjeno nobeno takšno dejanje. Dalje pa tudi v vseh primerih, ko bi se odškodninsko zasledovanje organa vsled njegove neimovitosti izjalovilo. Odgovornost organizacije pripomore dosti do tega, da se povzdigne čut osebne sigurnosti posameznika, ako ta ve, da je plačila zmožna organizacija

¹ Gl. Pitamic: Država, str. 94 sl.

² Nekaj drugega je odgovornost države za zakonita dejanja, torej dejanja, izvršena povsem v smislu zakonitih predpisov, vsled katerih trpijo nekateri državljanji imovinsko škodo. Gl. Tasić: Odgovornost države po principu enakosti tereta v Arhivu 1922 in sl. letnikih.

sama zavezana, popraviti storjeno krivico. Takšna ureditev ima tudi to prednost, da organi niso izpostavljeni samovolji poedincev, ki bi jih utegnili preganjati čisto samo iz maščevalnih, političnih ali drugih razlogov, kar bi imelo kvarne posledice na izvrševanje službe.³⁾

Oba navedena načina odškodninske odgovornosti sta često tudi združena. Odgovorna sta organizacija in organ skupno, primarno, ali samo organ primarno, javno telo pa subsidiarno. Oškodovancu je često na prosto dano, koga naj prime. Ako išče odškodnine samo pri organizaciji, je tej prepuščeno, da zahteva regres od organa, ki je škodo povzročil. Ali pa se kliče v prvi vrsti na odgovor organ in le subsidiarno javno telo, če se odškodnina od organa izterjati ne da. Ta sistem je po mnenju nekaterih najboljši, ker varuje organizacijo pred slabim upravljanjem in tudi njeno blagajno. Oziri na javno blagajno pa ovirajo le prečesto zadovoljivo rešitev tega vprašanja.

II. Načelo odškodninske odgovornosti se je le počasi in težko uveljavilo, prišlo je do veljave najprvo samo za nekatere vrste organov in na celi črti vzlic temu, da neki pisci smatrajo to odgovornost naravnost za atribut pravne države,⁴⁾ brez katere se ta niti misliti ne more, še do danes ni zmagal, t. j. v raznih državah še ni izrečena občna odškodninska odgovornost države, niti ne njenih organov sploh. Ponajveč imamo samo posebne določbe za specialne vrste teh kršitev. Glavna zapreka temu je bila in je še iz rimskega prava prevzeto razlikovanje med javnim pravom, kamor štejemo državno, upravno, kazensko in procesno pravo, in zasebnim pravom. Po rimskem pravu je bila država vseмогоčna in zato ni bilo govora o odgovornosti države napram državljanom. Za škodo, povzročeno po organih, so odgovarjali samo nekateri teh organov osebno in sicer nižji municipalni magistrati in pa sodnik, slednji za kvazidelikt *judex qui litem suam facit*. Absolutističnim vladarjem poznejših stoletij je rimsko pravno načelo *princeps legibus solutus* kaj dobrodošlo. Ko so smatrali uradnike za

³ Gl. Klewitz: Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen, str. 102.

⁴ Tasić: I. c., str. 32.

izključno svoje organe, ni nihče odgovarjal za škodo,⁵⁾ povzročeno v službi. Le polagoma je pričelo zoreti spoznanje, da so organi prav za prav služabniki države in ne vladarja in se je pričela rahljati med obema obstoječa vez, dokler ni končno prodrlo to naziranje vobče ter ni napravilo izjeme niti ne pri vladarju samem, proglasivši ga za najvišjega organa v državi. S tem pa je boj načelno bil že rešen v prilog načela odgovornosti za protipravna dejanja, treba je bilo to le še utrditi s pravnimi predpisi.

Po angleškem pravu država načelno ni odgovorna za protipravne čine svojih uradnikov, marveč ti osebno in sicer pred rednim (civilnim) sodiščem. To načelo pa ni izvedeno strogo. Po naziranju, da kralj ne more storiti krivice, se zoper krono ne more vložiti tožba, izvzemši primere, v katerih je dopustna t. zv. »Petition of Right«. Prav tako je izključena tožba zoper predstavnike krone, predvsem ministre. Dalje je izključena tožba tudi za nekatere vrste sodnikov, ako niso prekorali svoje pristojnosti in so delali v dobri veri, ter še nekatere druge uradnike. Kadar pa je tožba zoper državni organ dopustna, tedaj je odgovoren za vse. Ne more se sklicevati na povelje svojega predstojnika, izvišilec mora preizkusiti naredbe predstojnikov glede na njih zakonitost.⁶⁾

Francosko pravo razlikuje med osebno krivdo uradnikovo in med uradno krivdo. Slednja je podana tedaj, če je protipravno dejanje, ki je povzročilo škodo, v zvezi s službo. V tem primeru odgovarja za škodo država, o čemer pa sme

⁵ Pač pa pozna Dušanov zakonik odgovornost nekaterih organov: čl. 146, 157. Dolenc: Dušanov zakonik, str. 193, 194 in 72, 73. Znamenita v tem pogledu je tudi določba čl. 171 Dušanovega zakonika, ki pravi: »Če bi se prigodilo, da bi car sam izdal kakšno naredbo v jezi ali iz ljubavi ali po milosti, pa bi se tista naredba ali pismo križala z določili zakonika, naj se sodniki ne ozirajo na tako naredbo ali pismo, ampak oni morajo soditi po zakoniku.« Cit. po Dolencu str. 196.

⁶ Gl. Pitamic, op. c. str. 386; Tasić: Čl. 18. Ustava v Ekonomistu 1927, str. 634. Po Pitamicu (str. 92) pomenja na Angleškem »krona« oblast, ki jo reprezentira vsakokratni monarh. Ta ne izvršuje državne oblasti v svojem imenu, temveč v imenu in kot zastopnik »krone« in marsikatero pravice, ki se še vedno pripisujejo kroni, se danes ne izvršujejo po kralju, temveč po drugih organih.

odločati samo upravno sodišče. Priznava se sicer, da so civilnopravni predpisi o odškodnini nedostatni in neprimerni, vendar pa se utemeljuje odgovornost države s sklicevanjem na naravna pravna načela. Zakonito je določena samo obveznost občin in deloma države za škodo, povzročeno pri uporih, puntih in pod. Uradniki pa normalno niso odgovorni državi, da ji povrnejo dano odškodnino. Če pa nezakonito dejanje uradnikovo ni v zvezi s službo, marveč se da od nje ločiti, zlasti ker je imel pri svojem dejanju drug namen, kakor ga je imela država, ko je ustanovila dotično službo, potem govori franc. pravo o osebni krivdi dotičnega organa. Za škodo je odgovoren on sam in sicer pred rednim civilnim sodiščem.⁷⁾

Po belgijskem pravu je odškodninska tožba dopustna samo zoper uradnika, ne zoper državo, ki se smatra za neodgovorno, če je nastopilo oblastvo vsled svojega imperija. Uradniki pa so odgovorni normalno le, ako so zakrivili nezakonito dejanje namenoma ali iz velike nemarnosti. Pri tem jim je dopuščeno, da dokažejo, da so ravnali na povelje predstojnikovo. Tako se skoro redno dogaja, da se prevale odgovornost na aktivnega ministra, na čigar zapoved se je dotični čin izvršil. Ta pa je odgovoren zgolj parlamentu, kar ima za posledico, da državljan v največ primerih ne dobi nobene odškodnine. Pač pa so odgovorne občine za škodo, povzročeno vsled javne sile ali pod pretnjo oborožene in neoborožene drhali oziroma množic. Tudi druge občine morajo prispevati, če se dokaže, da so njih prebivalci sodelovali pri zločinu.⁸⁾

V Nemčiji so z recepcijo rimskega prava prišla tudi načela tega glede odgovornosti organov do veljave. Leta 1555. pa je določil pravilnik državnega komornega sodišča (Reichskammergerichtsordnung), da more vsaka stranka, ako meni, da je do krivične sodbe prišlo iz nezakonitih motivov, poklicati sodnika na odgovor, »ad syndicatum«. Praksa je to določbo razširila tudi na ostalo sodniško delovanje in je ni omejila samo

⁷ Pitamic, l. c., str. 387; Tasić, l. c., 638; Ružička: Die Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung, str. 10; Jèze: Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, str. 434 in 440, 441.; zakona od 5. aprila 1884 in 16. aprila 1914.

⁸ Errera: Das Staatsrecht des Königreiches Belgien, str. 142 sl.

na sojenje. Sem pa tam so sodišča izrekla svojo pristojnost tudi za tožbo zoper druge (ne sodniške) uradnike. V novejšem času so kodifikacije posameznih nemških držav ustvarile različne norme. Nekatere so priznale odgovornost države in sicer primarno, druge samo kot porokinje, v obeh primerih večinoma samo za določena dejanja, nekatere so odklanjale vsako odgovornost tako države kakor tudi svojih uradnikov. Odločilen je bil pri tem razvoj v največji nemški državi, namreč v Prusiji, ki je nastal očitno pod vplivom rimskega prava. Država je smatrala v vseh stvareh, kjer je nastopala kot imperij, da ni odgovorna. Kjer pa je nastopala kot lastnik ali podjetnik, n. pr. pri upravljanju železnic, pošte, rudnikov in kot zastopnik državne imovine sploh, tam se je stavila država v isto vrsto kakor zasebniki. Dejanja državnih organov v teh stvareh so se presojala po predpisih zasebnega prava, državi so nastale po državljanskem pravu pravice in dolžnosti. Ta teorija, ki vidi torej v državi dve strani, javnopravno in zasebnopravno, je mogočno vplivala zlasti na Avstrijo, pa tudi na Francosko, kakor je povedano gori. Prevezela jo je tudi Nemška država. Po nemškem državnem zakonu od 22. maja 1910. je jamčila nemška država za škodo po svojih uradnikih vsled kršitve uradne dolžnosti. Kjer pa je država subjekt prigratnopravnih pravic in dolžnosti, tam se je presojala njena odgovornost po državljanskem pravu.⁹⁾ Po čl. 131. Weimarske ustave pa sta država in vsako samoupravno telo odgovorno za protipravne čine svojih organov. Odgovornost ugotovi civilno sodišče brez predhodne odločbe upravnega sodišča. To določbo Weimarske ustave smatrajo nekateri samo za programatično točko, ki je izvedljiva samo v državah, ki so imele že prej slične odredbe, drugi jo tolmačijo kot obvezno pravilo, ki je zadobilo takoj moč in ki se mora takoj upoštevati. Skrajna so sicer sodišča sprejemala tožbe na podlagi cit. čl. 131. in jih reševala ugodno.¹⁰⁾ Ko pa so se razmere na Nemškem ustale in je prestala nevarnost prekucije, je pričela judikatura

⁹⁾ Laband-Mayer: Deutsches Reichsstaatsrecht, str. 106; Gierke: Deutsches Privatrecht 1917, III, str. 936.

¹⁰⁾ Gl. Tasić, l. c., 637 sl.

ta predpis razlagati zgolj za programatičen, dan zakonodavcu, ki ga brez podrobnih določb ni moči izvajati.¹¹⁾

V bivši Avstriji po dvornem dekretu od 14. marca 1806. št. 758 zb. j. z. uradnikov zaradi uradnih dejanj ni mogel nihče tožiti pred civilnim sodiščem. Država sama pa je bila odgovorna le, kadar je nastopala kot privatnopravni subjekt. Sicer je predvideval Kromerizki ustavni načrt (l. 1848) v § 138, da imajo državljani pravico zahtevati od države popolno odškodnino in sicer s civilno tožbo, če so državni služabniki kršili državljanske pravice, določene z ustavo, ter da civilna tožba ne izključuje kazenskega zasledovanja krivca. Toda absolutizem je pokopal v Avstriji ta ustavni načrt. Izdana je bila samo cesarska naredba iz l. 1859. o sodniški (sindikatski) odgovornosti. Šele ustava iz leta 1867. se je izrekla o tem vprašanju, seveda samo programatično. Tako čl. 12. državnega osnovnega zakona z dne 21. decembra 1877. št. 145. drž. zak. o vladni in izvršilni oblasti, da imajo vsi državni služabniki opravljati službo po državnih in deželnih zakonih. Zadnji odstavek tega čl. je obljubil poseben zakon, ki bo ustanovil civilnopravno odgovornost državnih organov za krivice, učinjene z odredbami zoper dolžnost. Obljuba pa je ostala neizpolnjena in slej ko prej je zaznamovati v tem pogledu le zakon o ministrski odgovornosti (z dne 25. julija 1867. št. 101 drž. zak.), ki je dopustil zoper člana vlade tožbo na odškodnino pred rednim (t. j. civilnim) sodiščem, toda le, če je državno sodišče spoznalo, da je bilo uradno dejanje nezakonito. Čl. 9. državnega osnovnega zakona od 21. decembra 1867. št. 144 drž. zak. o sodniški oblasti pa je izrekel, da so država ali njeni sodniški uradniki odgovorni za protipravne čine in da bo to državljansko pravico normiral poseben zakon. Ta zakon je tudi res izšel dne 12. julija 1872. št. 112 drž. zak., znan pod imenom sindikatski zakon.¹²⁾ § 1 tega zakona določa, da ima oškodovana stranka pravico, terjati s tožbo od sodniškega uradnika sa-

¹¹ Matějka: Nahrada škody způsobené veřejným zaměstnancem podle návrhu nového občanského zákoníka v Pražském Právniku 1926, str. 313.

¹² Glej o tem Sander: Die Syndikatsklage. 1909.

mega ali od države same ali pa od obeh povrnitev škode, ki jo je povzročil sodniški uradnik v izvrševanju svoje službe, če je prekršil uradno dolžnost. Uradnik je odgovoren po tem paragrafu kot glavni dolžnik, država pa kot porok in plačnik. Pod sodniškimi uradniki razumeva zakon sodnike, za izvrševanje sodnih dejanj nameščene državne uradnike, notarje kot sodne komisarje, sodnike lajike, pisarniško osebje in sluge pri sodiščih, dalje tudi uradnike in sluge pri državnih davčnih uradih glede uradnih dejanj s sodnimi depoziti in sirotinskimi denarji. Poleg sindikatnega zakona so ustanavljali odgovornost države še: 1.) dvorni dekret od 28. julija 1843 št. 726 j. z. o povrnitvi škode, povzročene po transportih vojaških neizvežbanih konj (remonte). O povrnitvi škode je odločilo upravno oblastvo, če se je ugotovila takoj v prisotnosti vojaškega zastopnika, sicer je bilo treba nastopiti pot redne pravde; 2.) § 23. zakona od 22. maja 1905. št. 86 drž. zak. o povračilu škode, nastale ob pripravi na živalih, vozeh in opravah, če so se zanemarjali izdani predpisi. O škodi je odločilo tekom 6. tednov politično oblastvo; 3.) zakon od 11. junija 1879. št. 93. drž. zak. o povračilu resnično povzročene škode in izgubljenega užitka, nastalih vsled vojaških vežb na zemljiščih; 4.) § 4. zakona od 9. julija 1894. št. 161. drž. zak. in § 491. k. z. za škodo, povzročeno po neupravičeni zaplembi tiskovin; 5.) zakon od 21. marca 1918 št. 109 drž. zak. o odškodnini za neupravičeno obsodbo in 6.) zakon od 18. avgusta 1918. št. 318. drž. zak. o odškodnini za neupravičeni zavarovalni in preiškovalni zapor.

Primeri pod točkami 3 do 6 v strogem smislu prav za prav ne spadajo semkaj, ker ne gre vselej za škodo, povzročeno po nezakonitih uradnih činih, temveč se poravna tudi škoda, nastala po dopuščenih dejanjih (glej opombo 3). V večini primerov se državnim funkcionarjem ne bo mogla očitati krivičnost oziroma kršitev pozitivnih predpisov, škoda pa je nastala vzlic temu vsled posebnih okoliščin, ki se jim državni organi niso mogli izogniti, n. pr. da je bil kdo dan v zapor zaradi izkrivljene ovadbe, prvotna zaplemba je bila odrejena samo zaradi krive interpretacije in podobno. Država pa priznava v takih primerih odškodnino, četudi njenih orga-

nov ne zadene nobena krivda, ker je pravično, da jo dobi po krivici preganjani.

Razen države je bila z zakoni urejena še omejena odgovornost občin na Predarlskem, Češkem in v Galiciji in ljubljanske mestne občine za škodo, povzročeno ob javnih izgrelih.¹³⁾ Sicer pa sta odklanjali tako teorija kakor praksa odgovornost države in občin za vsako drugo, po zakonih ne priznано odškodnino, glede na to, da predpisi privatnega prava (o. d. z. glede odgovornosti pravnih oseb) niso uporabni, kadar gre presoјati dejanja, opravljena v izvrševanju javne oblasti. Na ta se nanašajo edinole predpisi javnega prava, zato je tudi odgovornost države, dežel in občin ter njih organov za protipravna dejanja teh javnopravnega značaja, ki se ne more vzporeјati v isto vrsto z odgovornostjo pravnih oseb civilnega prava. Ako javno pravo takšne odgovornosti izrečno ni priznalo, nima po načelu, da ni nobene obveznosti brez obveznostne norme, nihče odškodninske pravice.¹⁴⁾ Celo v primerih, kjer je bila odgovornost države ustanovljena z zakonom, se je v početku trdilo, da za odškodninske pravde niso pristojna redna sodišča, marveč da je nastopiti upravno pot. Praksa temu nazoru, razen kjer je bila naravnost izrečena kompetenca upravnih oblastev, ni sledila in je priznavala pristojnost civilnih sodišč, čemer se je uklonila tudi teorija iz vidika, da govori čl. 12. državnega osnovnega zakona o vladni in izvršilni oblasti o civilnopravni odgovornosti državnih organov.

Kadarkoli pa je šlo za državo in druge pravne organizacije kot imovinski subjekt, tedaj so odgovarјale vse te organizacije po predpisih privatnega prava, ne glede na to ali so se te organizacije posluževale pri poslovanju javnih organov, kakor tudi ne glede na to, če so bile zaveze spreјete v

¹³ Glej o tem Žolger: Jamstvo za poškodovanje ob uporih v Slov. Pravniku 1901, str. 129 sl. Odgovornost ljubljanske občine za škode, ki jih ima kdo vsled zanemarjanja krajevne policije, se osniva na § 45 a obč. r. Ta paragraf je bil uzakonjen z novelo k obč. r. dne 17. oktobra 1910, št. 31 dež. zak. in je nastal očitno pod vtisom septemberskih dogodkov leta 1908.

¹⁴ R a n d a: Die Schadenersatzpflicht, 3. izd., str. 78. Podobno Ott in drugi.

obliki javnega prava, n. pr. pri upravljanju javnih imovinskih objektov (zemljišč, gozdov, rudnikov, tovarn in drugih podjetij), pri upravljanjih javnih prometnih naprav (železnic, pošte, telegrafa, telefona), pri javnih posojilih. Država je jamčila kot lastnik za privatnopravne obveznosti, združene z lastnino. Vendar so urejali te obveznosti često posebni, ne občini predpisi, kakor n. pr. predpisi o pošti, o železniškem prometu. Ni pa se priznavala odgovornost za stanje javnega blaga (ceste, mostovi), ker skrb za občno blago ni identična s skrbjo za lastnino.

To pravno stanje obstoji še danes v Avstrijski republiki. Sindikatni zakon velja še naprej z malenkostno izjemo, da jamči za culpa levis sodnih uradnikov samo država. Posebnega splošnega zakona, ki bi ustanovil odgovornost tudi za protipravna dejanja drugih javnih organov in ki je bil tudi po novi avstrijski ustavi obljubljen, še do danes ni.

Prav tako ni nobene izpremembe v Češko slovaški republiki. Z ustavno listino je obljubljen v § 92. poseben zakon, koliko odgovarja država za škodo, povzročeno z nezakonitim izvrševanjem javne oblasti (ministri so odgovorni samo politično in kazensko), in § 104. pravi, da ustanavlja poseben zakon, kako jamčijo država in sodniki za škodo, ki so jo povzročili s tem, da so kršili pravo v izvrševanju svojega urada. Prvega zakona še do danes ni, glede sodnih dejanj pa velja tamkaj še vedno avstrijski sindikatni zakon iz l. 1872., ki se sedaj uporablja tudi na Slovaškem in v Podkarpatski Rusiji in ki je stopil v teh dveh pokrajinah mesto prejšnjega § 19 zak. čl. VIII/1871. Sicer pa velja v poslednjih dveh pokrajinah še bivše ogrsko pravo. Pri tem prihajajo v poštev: § 59 zak. čl. XX/1897 za škodo, povzročeno po uradniku, ki mu je bila poverjena uprava imovine, v krogu njegovega področja, § 13 zak. čl. XXXIX/1895 za škodo, povzročeno po vojski pri poljskih vežbah na tujih zemljiščih, §§ 13, 19, 20 in 21 zak. čl. LXVIII/1912 za škodo, povzročeno ob priliki vojnih dejanj, po § 91 zak. čl. XXI/1886. in § 86 zak. čl. XXII/1886. naknadi municipij oziroma občina škodo, ako je njih uslužbenci ne poravnajo bodisi zbog svoje neimovitosti, bodisi ako se ne more ugotoviti, kdo je glasoval za dotični ukrep. Sicer pa je ogrsko

običajno pravo odgovarjalo na to vprašanje v tem smislu, da je odgovorno javno telo, četudi ne dosledno.

Medtem pa se na Češkoslovaškem pridno dela na reviziji občnega državljanskega zakona. Novi § 1313. o. d. z. ustanavlja, da odgovarja za škodo, povzročeno z nezakonitim izvrševanjem javne službe, uslužbenec ali pa njegov pooblastitelj. Oškodovanec pa imej pravico zahtevati odškodnino tudi od obeh skupno.¹⁵⁾ Na prvi pogled je vidno, da je urednik tega paragrafa lebdel pred očmi avstrijski sindikatni zakon. V pravniških krogih pa je zadela predlagana ureditev na hud odpor. Očita se, da to vprašanje ne spada v občni državljanski zakonik, ker je javnopravne narave. Kritiki se sklicujejo pri tem na priznane češke pravniške avtoritete, predvsem na Randa in Otta, priznavajo in uvidevajo potrebnost, da se ustvari zakon, ki bi urejal odgovornost za nezakonitost uradnih činov, zahtevajo pa izločitev z o. d. z. in ureditev tega vprašanja na javnopravni podlagi.¹⁶⁾

Glede prava, veljavnega v Srbiji pred letom 1921, je omeniti čl. 28 srbske ustave iz l. 1903. Ta člen, ki je nekako predhodnik čl. 18 vidovdanske ustave, se glasi: »Svaki Srbin ima pravo da neposredno i bez ičijeg odobrenja tuži sudu državne činovnike i zvaničnike kao i predsednike opština, kmetove i opštinske zvaničnike ako su oni u svojem službenom radu povredili njegova prava. Za ministre, sudije i vojnike pod zastavom važe naročite odredbe.« Ta ustavna določba je ustanovila torej odgovornost javnih organov in odklonila s tem implicite vsako odgovornost države. V tem pogledu je ostal v

¹⁵ Tretji odstavek predlaganega § 1313 se glasi: Povzroči li zlasti javni uradnik ali uslužbenec komu škodo s tem, da izvršujoč svoj urad ali službo namerno ali iz velike nemarnosti prekrši svoje dolžnosti ali odreče zoper svojo dolžnost izvrševanje urada ali službe, ali zagreši kaj iz ne-utemeljenih odlogov, in ako se škoda ni dala odvrniti z zakonitimi pravnimi sredstvi, more oškodovani zahtevati odškodnino ne le od njega, marveč tudi od tistega, s čigar pooblastilom ali v čigar imenu izvršuje urad ali službo, ali od obeh skupno. Za sodnike velja poseben zakon.

¹⁶ Matějka, op. c., Flieder: Ručení státu, jiných veřejných korporací, jakož jejich orgánů (zastupců, veřejných úředníků, zřizenců) za škody způsobené těmito u výkonu uradu nebo služby v Praškem Pravniku 1928, str. 1 sl.

veljavi še nadalje čl. 66 zak. o činovnicima od 15. febr. 1864, ki je odredil odgovornost državnih uradnikov za škode, ki so jo učinili »z nepravilnim vršenjem svoje dolžnosti«. Razveljavila pa je ustava nadaljnjo določbo cit. čl. 66, da mora dati pristojni minister odobrenje za vsako tožbo zoper činovnika bodisi civilno bodisi kazensko. Poleg zakona o ministrski odgovornosti je posebe omeniti zakon o sodnikih od 4. marca 1911, ki obravnava to snov natančneje v čl. 34 do 41. Dovoljenje za tožbo na odškodnino, povzročeno po sodnikovi krivdi v službeni dolžnosti, je dajalo kasacijsko sodišče skladno s predpisom čl. 157 ustave in § 10 zakona o ustrojstvu kasacijskega sodišča od 20. februarja 1865. Vsled poziva ministra pravde ali tožbe oškodovančeve je kasacijsko sodišče najprej stvar preiskalo in nato odločilo, ali je dovolj temelja, da se toži sodnik za zločin ali za odškodnino in je v pritrtilnem primeru tudi določilo razpravno sodišče. O svojem rešenju je obvestilo ministra, tožitelja, prizadetega sodnika in sodišče, ki naj bi naprej postopalo po predpisih kazenskega ali gradjanskega postopnika (čl. 38). — Oškodovanec je moral vložiti tožbo v prekluzivnem roku 60 dni od vročbe kasacijskega rešenja (čl. 40). Tožba sama pa je zastarala v 6 mesecih od dneva, ko je postala izvršna krivična sodna odločba. Ako oškodovancu odločba ni bila vročena ali ako je bila škoda povzročena z drugim sodniškim dejanjem ali opuščenjem, je pričel teči zastaralni rok šele od dne zaznave, vendar je bilo zastaranje izvršeno vselej najdalje v 1 letu od kršitve uradne dolžnosti. Ugovora zastaranja se je sodnik mogel posluževati vse dotlej, dokler ni postala sodba o odškodninski tožbi izvršna (čl. 41). Zelo zanimiv je nadalje čl. 96 zakona o opštinah od 5. julija 1903. Predsednik občine in kmeti so odgovorni za škodo, ki se je pripetila, ker pota in mostovi v občini niso bili v redu in ako se je dokazalo, da občinsko oblastvo ni izvrševalo predpisov § 14 zakona o suhozemnih potih.

Glede prava, ki je veljalo v Bosni in Hercegovini, je treba omeniti določbe §§ 25 do 29 zakona od 23. decembra 1913, števil. 129 glas. o ustavu za sodove. Tega zakona § 25 je odredil: »Kad sudac ili drugi koji sudski činovnik namjerno ili zbog skrivljene nepažnje povrijedi svoju zvaničnu dužnost, kad

povredom svoje zvanične dužnosti uskrati ili zavlači izvršenje svoga zvanja, naknadiće odatle nastalu štetu, ako se ona nije mogla ukloniti pravnim lijekovima, što su u zakonu određeni. — Ako se zvanična dužnost povrijedi osudom (presudom) u kojoj parnici, moćiće se tražiti odšteta samo onda, kad je povreda dužnosti djelo ili propuštanje, koje valja kazniti po krivičnom zakonu.« Pod sodnimi činovniki razumeva § 26 pisarniško ošobje in sluge, nameščene pri sodišču, da vrše sodne posle. Po § 28 ima oškodovani pravico, tožiti na odškodnino ali krivca ali zemaljsko upravo ali oba skupaj solidarno. Za tožbo je stvarno pristojno okrožno sodišče, krajevno pa forum delicti. Tudi za regresni zahtevek zemaljske uprave napram krivcu je predpisana redna tožbena pot. Zahtevek privatne stranke je zastaral v treh letih od dneva zaznanja kršitve dolžnosti in brez ozira na to zaznavo v 10 letih, razen če je predpisoval kazenski zakon za kaznivo dejanje daljši zastaralni rok (§ 29). Za šeriatske sodnike te odredbe niso veljale. Zanje in za večino drugih uslužbencev, razen nekaterih v § 69 naštetih, je veljal zakon o disciplinskem postopanju od 15. julija 1907, št. 138 glasnika. Po odredbi § 45 tega zakona se v disciplinskem postopku niso mogli uvaževati odškodninski zahtevki, ki bi jih izvajal kdo iz službenih kršitev zoper okrivljenega uradnika ali slugo. Potemtakem so ti uslužbenci odgovarjali osebno in direktno za škodo, ne pa poleg njih tudi zemaljska uprava kakor glede škod, povzročenih po ošobju, nameščenem pri sodiščih.

Na ozemlju Hrvatske in Slavonije so obstojali za razne grane javnih organov tudi posebni zakoni. V prvi vrsti je omeniti zakon od 16. januarja 1874 o odgovornosti bana in oddelnih predstojnikov zemaljske vlade. Po tem zakonu so odgovarjali ban oziroma oddelni prestojniki pred rednimi (grajanskimi) sodišči za škode, povzročene s kršitvijo uradnih dolžnosti bodisi zemlji bodisi privatnim osebam. Tožba pa se ni mogla vložiti, dokler ni bila rešena obtožnica, ki je z njo sabor pozval krivca na odgovornost. Sicer se je obravnavalo odškodninsko vprašanje po določbah o. d. z. Drugi zakon iz istega leta, namreč o sodniški oblasti od 28. feruarja 1874 nima nobene določbe o sodniški odgovornosti, pustil je v veljavi na-

redbo od 12. marca 1859, št. 46 drž. zak., ki jo je zamenjal v Avstriji že gori omenjeni sindikatni zakon iz l. 1872. Po tej naredbi v zvezi z zakonom od 10. decembra 1890, br. 1/91 Sb. je bil odgovoren vsak pravosodni činovnik za škodo, ki jo je povzročil z opustitvijo ali kršitvijo svojih uradnih dolžnosti. Pod činovniki je razumeti konceptno in pisarniško osebje, nameščeno pri kateremkoli sodišču ali kaznilnici, tudi pri državnem pravdništvu. Na zahtevo oškodovanca je izreklo disciplinsko sodišče, ki je stvar preiskavalo, da je činovnik dolžan dati odškodnino. Ako se stranke niso zadovoljile z izrekom disciplinskega sodišča, jim je bila odprta pot redne pravde, za katero je bil pristojen banski stol. V posebnega ozira vrednih primerih pa se je krila škoda mesto od krivca iz državne blagajne. Državna blagajna sama je neposredno odgovarjala tudi za škodo, nastalo na depozitih, ki so bili dani v hrambo sodnim ali drugim državnim depozitnim uradom. Isto je veljalo za osebje mestnih sodišč (nar. od 6. sept. 1892, br. 672 Sb.), sličen je bil postopek napram nameščencem županij in okrajev. Organi občin so odgovarjali za odškodnino pred rednim grajanskim sodiščem potem, ko je bila njih krivda ugotovljena disciplinsko.

V Vojvodini so veljale določbe kakor na Slovaškem, z izpremembo, da je bil tu še vedno v veljavi § 19 zak. čl. VIII/1871 glede sodniškega osebja, za Slovenijo in Dalmacijo je opozoriti na bivše avstrijske predpise.

III. Navedene zakonite določbe, ki so na ozemlju Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev urejale na najrazličnejše načine vprašanje o odgovornosti javnih organizacij in njih organov za odškodnino, očitujejo pač precejšnjo pestrost. Pri tem tudi pri normah ene in iste pokrajine ni zapaziti skupne vodilne ideje, kar vse kaže, da to vprašanje ni bilo reševati po normah civilnega prava. Odgovarjali so za kršitve predpisov večinoma organi, v podrejeni meri tudi javno telo samo. Odškodnino je bilo uveljavljati deloma pred upravnimi oblastmi, ki so izrekala ali obstoj odškodninskega zahtevka in ugotovila tudi njega višino, deloma pred sodišči, ki so določila ali samo višino odškodnine, dočim je pravico nanjo priznalo že upravno oblastvo; ali pa je bil pridržan sodišču tako izrek o obstoju kakor tudi o višini odškodninskega zahtevka. Državljansko

pravo vseh pokrajin je pač izoblikovati precej popolno odškodninsko pravo, toda uveljavljenje teh določb na omenjene škode je bilo izključeno. Sicer bi pač ne bili potrebni posebni zakonski predpisi. Ko so različni zakoni zajamčili odgovornost bodisi države same ali pa njenih organov, so tudi naravnost sankcionirali naziranje, da ne gre pri tem za civilnopravna razmerja, za »zasebne pravice in dolžnosti prebivalcev države med seboj,« kakor se izraža avstrijski o. d. z., da je namreč iskati za vprašanje odgovornosti države in njenih organov podlage druge, zunaj državlanskega prava. V tem smislu je treba presojati tudi čl. 18 vidovdanske ustave. Ta člen je dal osnovo za odškodninsko odgovornost države in samoupravnih teles, ustvaril s tem pač učinkovito garancijo za izvrševanje državne oblasti v zakonskih mejah¹⁷ in s tem je razveljavil razne pokrajinske zakone in izenačil to pravno materijo v naši kraljevini, vsaj v pogledu na njen temelj. Besedilo tega člena, ki poleg odškodninske odgovornosti poudarja tudi kazensko odgovornost javnih organov, se glasi:

(1.) Vsak državljan ima pravico, neposredno in brez čigar koli odobritve tožiti pri sodišču državne in samoupravne organe za kazenska dejanja, ki bi jih učinili zoper njega v službenem opravilu.

(2.) Za ministre, sodnike in vojake pod zastavo veljajo posebne določbe.

(3.) Za škode, ki jih učinijo državljanom državni ali samoupravni organi z nepravilnim izvrševanjem službe, odgovarjata pred rednim sodiščem država ali samoupravno telo. Dotični organ je odgovoren njima.

(4.) Tožba za odškodnino zastara v 9 mesecih.«

O pomenu in dalekosežnosti tega člena so se pojavila različna mnenja. Nekaterim so ustavni izreki program, v čigar okviru naj zakonodavec da šele posebne izvršilne predpise, ki bodo postavili ustavne izreke v življenje.¹⁸ V zvezi s tem in pa

¹⁷ Gl. Ž o l g e r : Die Verfassung Jugoslaviens, str. 193 v Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart XI. 1922.

¹⁸ K r e k : Organizacija sodišč po najnovejšem zakonskem načrtu v Slov. Pravniku 1923, str. 25. K r e k - Š k e r l j : Die österr. Zivilprozessgesetze im Königreich d. S. K. u. Sl. 1928 izvajata na str. 45. da je prejš-

samostojno se nadalje trdi, da sodišča na podlagi ustavnega predpisa samega ne morejo soditi, saj so zavezana po isti ustavi (čl. 48 in 190) soditi samo po zakonih, torej ne po ustavi. Tem naziranjem se brezpogojno pridružiti ni moči. Ustava je kompleks norm in je treba vsako njeno normo posebej preizkusiti, ker dopuščajo te norme različno interpretacijo po svoji vsebini. Interpretacija pokaže, ali se značijo poedine ustavne določbe res samo kot program, kajipot, kako naj se uredijopravna razmerja, pravice in dolžnosti državljanov, ali nasprotno ne določajo ustavni predpisi tudi že naravnost, kako bodi stvar in izrekajo s tem točna povelja in določne prepovedi. V takih primerih se ustavni predpisi ne morejo smatrati samo za programatično, marveč za neposredno uporabno normo, ki se ji je treba takoj pokoriti. To velja pač tudi za pravna razmerja, ki so bila urejena že pred ustavo z obširnimi, podrobnimi predpisi (čl. 142).¹⁹ Ti tvorijo namreč prav posebno kamen spodtike, češ da je nemožno, da bi preprosti ustavni stavki razveljavljali podrobno izdelane zakone. Treba je vzeti pač vsak primer individualno. Podrobna interpretacija privede do tega, da je tudi v vidovdanski ustavi cela vrsta določb, ki jih je moči takoj izvesti, ne da bi bilo treba čakati še posebnih izvršilnih predpisov. Ti predpisi veljajo napram sodiščem za zakonite in sodišča morajo po ustavi priznane pravice in naložene dolžnosti uvaževati. Tudi čl. 18 izraža takšno popolno normo, izvedljivo v praksi brez posebnih izvršilnih predpisov, ne da bi se bilo treba podati na opolzko pot juristične špekulacije ali med prostopravnike.

IV. Odstavek 3, čl. 18 ustave govori o škodi, učinjeni državljanom po javnih organih in nalaga imovinsko ali odškodninsko odgovornost državi in samoupravam. Izraz »državljan« pa je vzeto v najširšem smislu, enako pravnemu subjektu. Res je sicer, da uravnava ustava v prvi vrsti razmerja med državo in njenimi državljani, doklej sega državna moč in kod se tej moči državljani z uspehom uprejo in da bi bilo

nje zakone kljub drugačni ustavni ureditvi uporabljati, dokler ni izdan zakon, obravnavajoč izčrpno dotično materijo.

¹⁹ Podobno Ulbrich: Lehrbuch des österr. Verwaltungsrechtes. 1904, str. 219.

zato misliti, da so z ustavo precizirane samo pravice državljanov. Toda ustava obsega določbe, ki zajamčujejo pravice tudi tujcem (glej n. pr. zlasti čl. 23 do 26, 36, 37, kjer je to jasno in vsak dvom izključujoče izraženo). Tudi tujec danes v državi ni brezpravna oseba in uživa po meddržavnih načelih enake pravice kakor državljani, kolikor niso te izrečno omejene samo na državljane. To velja tudi, če ni posebnih meddržavnih pogodb, ki urejajo često individualno to stran. Če se bo naša država omejevala in dajala zaščito samo lastnim državljanom, potem ne bo smela zahtevati v tujini boljše ravnanje z njimi in zaščita naših državljanov v tujih državah, na kar sme po čl. 20 ustave vsak računati, bo nepopolna, okrnjena, ker v tem pogledu izključena. Pod besedo »državljan« v čl. 18 je razumeti torej vsakega, ki se mu učini z nepravilnim dejanjem javnega organa škoda. Na tem ne izpreminja nič, da je vstavljen ta člen v II. oddelek, ki govori o osnovnih državljanskih pravicah in dolžnostih.²⁰

Subjekta odškodninske dolžnosti oziroma obveznosti sta država in samoupravno telo. Napram oškodovancu odgovarjata praviloma samo ta dva in redoma posameznik nima tožbe na odškodnino zoper javni organ, izključeno je tudi združenje takšnega zahtevka z zahtevkom zoper državo. Izmed treh v uvodu naznačenih možnosti izbrala si je naša ustava princip samoodgovornosti javnega telesa, ki mu je varovan regres napram krivcu.²¹ Ta rešitev

²⁰ Že cit. čl. 28 srbske ustave iz l. 1903 je govoril v istini samo o »Srbinu« in dajal le njemu to pravico. Izvirni tekst vidovdanske ustave ima termin »gradjanin«, kar pomenja »civis«. Pripomniti je, da se uporabljata v ustavi termina »gradjanin« in »državljanin« promiscue: »gradjanin« v čl. 4, 10 in 15, »državljanin« v čl. 19, 20 in 21, v vseh teh členih očitno samo za pojem »državljan«. Glej tudi Krek: Grundzüge des Verfassungsrechtes (1926, str. 19, 20). Nasproti temu pa zakonodaja ostalih pokrajin te omejitve ni poznala in mora zato tudi interpretacija čl. 18 iti preko te ozkosrčnosti ker bi jo po pravici sicer zadel očitek, da je zastarela in v nasprotju z duhom pravne države.

²¹ V načrtu ustave, ki je bil predložen ustavotvorni skupščini, in tudi v Vesničevem načrtu je bilo predlagano: »... odgovaraju pored dotičnog organa i država i samoupravno telo.« Poročilo ustavnega odbora na skupščino pa pravi: »Stav II. (sedaj III.) izmenjen je u toliko što su za štete koje učine gradjanima državni ili samoupravni organi, učinjeni odgovornim isključivo država i dotično samoupravno telo.«

je gotovo najbolj smotrena in kaže resnično voljo, zajamčiti nepristransko izvrševanje uradne oblasti, ker postavlja interes posameznika nad interes državne blagajne. Treba le ta princip dosledno izvesti.

Izjema 2. odstavka se vprašanja odškodninske odgovornosti ne tiče. To ni splošno priznano in se od mnogih oporeka ter se zlasti trdi, da veljajo za sodnike in s tem tudi za člane upravnih sodišč in glavne kontrole posebne določbe. Nastala je ta interpretacija deloma pod vtisom, da so bile pred ustavo norme glede sindikatne odgovornosti zelo dobro razvite v vseh pokrajinah, dočim se je glede čl. 18 naglaševala potreba posebnih izvršilnih predpisov in s tem neizvršljivost ustavne določbe, deloma je prikrival pravi smisel ravno 2. odstavek. Toda pozorno čitanje čl. 18 kaže, da se utegne tikati 2. odstavek samo na prvi, predidoči, ne pa na nekaj, kar šele sledi. Če bi veljal tudi za prihodnji odstavek, moral bi veljati tudi za vojake, kar se pa sploh ne trdi, in za ministre. Toda glede zadnjih odklanja to domnevo že zadnji stavek čl. 91 ustave in v izpeljavi te ustavne določbe zadnji stavek čl. 1. zak. o min. odgovornosti. Ostali bi potem iz drugega odstavka samo sodniki. To pa ne more biti, če naj se 2. odstavek nanaša tudi na 3. odst. Čl. 112 ustave, ki se nanj dalje opirajo zagovorniki naziranja, da veljajo za sodnike posebne določbe, tudi ne utemeljuje izjeme od splošnega pravila. Načelo je torej, da posamezni organi ne odgovarjajo, marveč da odgovarja za vse organe brez razlike država sama.²² To načelo je obdržal tudi

²² Samo odgovornost države priznavajo Tasić, op. c., 715, Pita-mic: Die Verfassung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slovenen. Sonderabdruck aus d. Zeitschrift für öffentl. Recht, str. 5; Žolger op. c. Slobodan Jovanović: Ustavno pravo Kraljevine SHS, str. 73 in 432 po smislu, kako citira čl. 18; za izjemo glede sodnikov: Krek: Organizacija sodišč, Sl. Pravniki 1924, str. 64, 65, 107 ter sedaj Krek-Škerlj, op. c., str. 28 in 154 sl., češ da je »sedes materiae« odškodninske odgovornosti sodnikov čl. 112. Temu nasproti postavljam, da je sedes materiae o odškodninski odgovornosti samo 3. odstavek čl. 18, ki za sodnike ne pozna nobenih izjem, zato odgovarja država tudi za škodo, povzročeno po sodnikih in sicer izključno primarno. V čl. 18 je dana državljanu pravica zahtevati odškodnino; čl. 112 ureja odnose med državo in sodniki. (izjemo glej pri opombi 26), ta člen zahteva odobritve višjih

načrt zakona o sodnikih, ki je baš sedaj v razpravi pred zakonodajnim odborom. Predpis čl. 18 je namreč tako izrazil, da so morale prestati vse nasprotujoče določbe številnih pokrajinskih zakonov (čl. 142), zato zlasti tudi avstrijski sindikatni zakon iz l. 1872. (Prim, čl. 27 nač. zak. o sodnikih.)

Poleg države prihajajo kot subjekt imovinskopravnih obveznosti v poštev še samoupravna telesa. V modernem državnem življenju, ko se klic po samoupravi pojavlja vedno češče in uspešneje, nastajajo tudi v državi vedno številnejše samouprave. Poleg teritorialnih samoupravnih enot razvile so se v drugi polovici 19. stoletja tudi številne interesne ali poklicne samouprave. Po členu 18. se razumevajo po mojem mnenju pod samoupravnimi telesi samo teritorialne samoupravne organizacije, našteje kot take že v ustavi. Čl. 95 pravi namreč, da se v kraljevini izvršuje uprava po oblastih, okrožjih, okrajih in občinah. Čl. 96 pa, da se ustanavlja za posle krajevnega: občinskega, okrajnega in oblastnega značaja krajevna: občinska, okrajna in oblastna samouprava. Samoupravne posle teh samouprav oskrbujejo posebni samoupravni organi. Zoper odredbe teh samouprav je dopustna tudi tožba na upravno sodišče in na državni svet. Tudi se v ožjem pomenu razumeva pod samoupravo le teritorialna samouprava.²³ Druge poklicne samouprave, kakor n. pr. razne poklicne zbor-

sodišč, ako hoče država klicati sodnika na odgovor: ali naj ga toži za kazniva dejanja in pa v drugi vrsti, ali naj zahteva država od njega regres za odškodnino, ki jo je plačala zasebniku in ki je nastala vsled nepravilnega izvrševanja sodniške službe. Država sodnika na regres ne sme tožiti brez odobritve apelacijskega oziroma kasacijskega sodišča. V pogledu odškodninske odgovornosti more imeti dotični stavek čl. 112 ustave samo ta smisel. Enako tudi čl. 13 zak. o državnem svetu. Naziranja, da velja glede sodnikov še nadalje sindikatni zakon, je tudi praksa višjega deželnega sodišča v Ljubljani in prav tako stola sedmorice, oddelek B. (Gl. odločbo stola sedmorice, odd. B. Pravn. zb. št. 52). Glede ostalih sodišč se mi ni posrečilo dobiti nobenih odločb. Tudi »Zbirka viših sodskih odluč«, izhajajoča v Novem Sadu, ne navaja v letnikih 1921 do 1927 nobenega primera. Nedosledna pa je interpretacija, da naj se vzdrži sindikatni zakon zato v veljavi, ker je določba čl. 18 premalo določna, ko judikatura glede nesodniških organov priznava čl. 18 za izvršljiv.

²³ Glej Steska: O javni upravi 1925. str. 39, 40, 41.

nice (odvetniške, notarske, lekarniške, trgovinske, obrtne zadruge, uradi za zavarovanje delavcev in pokojninski zavodi) ne spadajo med samoupravna telesa v smislu čl. 18, dasi jih razni zakoni naravnost označujejo za javne ustanove, osnovane po načelu samouprave,²⁴ in dasi opravljajo namesto drž. oblastev in pod njih nadzorstvom nekatere upravne posle, poleg tega pa imajo še nalogo, oddajati mnenja oblastvom in zastopati interese poklicnih članov napram javnim organom. Vprašanje odškodninske odgovornosti vseh teh različnih zbornic, združenj, zavodov je treba presojati zgolj po načelih občnega zasebnega prava, po določbah o. d. z.

Država je odgovorna za državne organe, samoupravno telo za svoje. To tudi tam, kjer ima država dolžnost nadzorovati samoupravo in pa pravico, razveljavljati samoupravne odredbe. Po zakonu o oblastni in srezki samoupravi od 26. aprila 1924 Sl. N. 92 (Ur. list št. 136/22) mora veliki župan ustaviti proglasitev uredbe, ki jo smatra za neutemeljeno v ustavi in zakonih (čl. 66). Slično dolžnost ima srezki poglavar glede srezkih odredb (čl. 125). Če oškoduje z nezakonitim činom oblastna skupščina in veliki župan te uredbe ne ustavi in ne predloži državnemu svetu, sta v tem primeru dva povzročila škodo: oblastna skupščina s pozitivnim dejanjem in veliki župan z opustitvijo naložene mu dolžnosti. Za prvo bi bila odgovorna oblastna samouprava, za drugo država. Oškodovani bi imel torej pravico voliti, koda naj toži za odškodnino. To bi tudi ne bilo izključeno po čl. 18 ustave. Toda kvarni čin je dejanje samoupravnega telesa in zato smatram, da v takih primerih odgovarja, kdor je s pozitivnim dejanjem povzročil škodo in ne oni, ki ga je malomarno nadzoroval. To je moral biti tudi namen ustavotvorca, ki je določil izrečno samoupravno telo za odgovorno. Zato je odgovorno tudi v podobnih primerih vedno le samoupravno telo. Le kadar nastopa samoupravno telo kot državni organ, kakor n. pr. glede izročenege (prenesenega) področja, in bi samoupravni organ torej z nepravilnim izvrševanjem državne službe prizadejal škodo, je odgovorna država,

²⁴ N. pr. §§ 124 in 143 zak. o zavarovanju delavcev, ali delavske zbornice po § 38 zak. o zaščiti delavcev.

ki ji pristoji regres zoper dotično samoupravo. Tu ni samoupravnega dejanja, marveč čin se znači za državni čin, država more vselej samoupravnemu telesu izvrševanje državnih poslov odvzeti in jih upravljati po lastnih organih.²⁵

Od pravila, da organ državljanu nikdar ni odgovoren, da je marveč odškodninski zahtevek iz nepravilnega vršenja javne službe naperjen edinole zoper javno telo, je napraviti eno izjemo in sicer takrat, kadar se znači nepravilnost obenem za naklepno, po kazenskem zakonu prepovedano in kaznivo dejanje. Naklepno kaznivo dejanje krši pravni red v tolikšni meri, da se mora priznati za samostojno pravoustvarjajočo činjenico tudi, kjer je odgovorna za civilnopravne posledice zločina še druga oseba. Hudobni namen daje posebno obeležje činu in ustvarja obveze v osebi zločinca samega in ga ne oprošča teh, najsi kliče pravni red na odgovornost tudi druge, da nosijo posledice. Čl. 18 ustanavlja odgovornost javnega telesa, ker hoče zagotoviti pravilno izvrševanje javne službe, iz tega vidika je ta odgovornost primarnega značaja, neodvisna od drugih činjenic. Prav tako tvori naklepni zločin poseben temelj odškodnini in je zločinec torej odgovoren za povzročeno škodo primarno, neodvisno od tega, ali je poleg njega dolžan, popraviti še kdo drugi nastalo škodo. Zdi se, da je to načelo izraženo tudi v čl. 33 načrta zakona o sodnikih.²⁶ V teh primerih bo oškodovani volil, zoper koga naj naperi svoj odškodninski zahtevek. (Konec prih.)

²⁵ Tasić, op. c., 717, skuša, opirajoč se na mnenje francoskega pisca Haurioua, najti kriterij za določitev odgovornosti javnega telesa v teh primerih na ta način, da dela odgovorno občino takrat, kadar občinski predstojnik za svoje protipravno dejanje ne najde opore samo v občinskem odboru, marveč pri vseh občanih. A kako naj se izkaže, da vsi občani soglašajo s svojim načelnikom? Sigurna določitev odgovornega subjekta je podana le tedaj, ako se določi ta po svojstvu uradnega čina.

²⁶ Besedilo tega člena se glasi: »Tužba protiv sudije za naknadu štete u slučaju datog ođobrenja da ima mesta gonjenju zbog krivičnog čela mora se podneti nadležnom redovnom sudu u roku od šestdeset dana, računajući od dana kad je tužiocu dostavljena odluka nadležnog Apelacionog odnosno Kasacionog Suda. Inače se tužba za oštetu podnosi protiv države (čl. 18. stav. 3. Ustava).«