

ЕКСПОЗЕ

МИНИСТРА ФИНАНСИЈА

○

ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА

О ДРЖАВНОМ ПРАВОБРАНИОШТВУ

Прве почетке Државног правобраниоштва у Краљевини Србији налазимо у указу Кнежевом од 18 фебруара 1842 год. под именом: Правителственог фишкала, с годишњом платом од 600 талира (види Зборник 30 стр. 302).

После непуне године дана указом од 13 октобра 1843 године ово је звање укинато зато што је Попечитељство финансија у потребним случајевима одређивало кога од свог персонала, да штити имовно правне интересе државе.

По истеку скоро п.них пет година 16 септембра 1848 године издато је „Настављеније за бранитеља права правитељствених“ у 12 тачака. Тог „Настављенија“ нема одштампаног ни у једном Зборнику, али је ипак његов текст сачуван. У њему су изложене одредбе више општег карактера: о чувању угледа и достојанства бранитеља права правитељствених и тачности вршења повереног му посла у главном оно, што је данас прописано за све чиновнике и државне службенике у опште.

Од тог доба па све до 1919 год. није ништа донесено у Министарству финансија за Државног правобраниоца изузев ситних правила, која регулишу само унутарњи рад између њега и Министра.

Тек после рата када је извршена реорганизација Министарства финансија у Уредби о организацији Министарства финансија од 25 фебруара 1919 год. унето је свега пет чланова о Генералној дирекцији државног правобраниоштва

На осталим правним подручјима по уједињењу затечена су надлештва различита по називу и по организаторним прописима која су вршила правобранилачку службу. Тако је у Министарству финансија била Генерална дирекција Државног правобраниоштва као шта је напред наведено; у Загребу Равнатељство ерарских правних послова; у Љубљани финансијна Прокуратура; у Сплиту финансијско Одветништво; у Сарајеву Ерарски фишкат; о у Новом Саду и у Подгорци установљена су Државна заступништва. Генерална дирекција Државног правобраниоштва у Министарству финансија била је у административним и другим пословима виша инстанција над поменутиим правобранилачким надлештвима.

Како је била очигледна потреба да се донесе јединствен закон о Државном правобраниоштуру за целу земљу, израђен је већ у год. 1925 од нарочите комисије, по наређењу Министра финансија нацрт закона о Државном правобраниоштуру, који због разних разлога и прилика није дошао до озакоњења. У години 1928 израђен је и други нацрт о Државном правобраниоштуру. Уредбом пак о организацији финансијске струке и службе од 9-X-1928 год. укинута је Генерална дирекција Државног правобраниоштва и укинута су напред поменута правобранилачка надлештва у унутрашњости; при Министарству финансија постављен је Државни правобранилац, а у унутрашњости постављени су заступници Државног правобраниоца при финансијским дирекцијама (Државна заступништва); у надлежност Државноме правобраниоцу стављено је да заступа непосредно или посредно преко својих заступника код финансијских дирекција имовно правне интересе државе и да на исти начин даје правна мишљења по свима важнијим предметима кад Министар или старешине појединих надлештава то траже. Но, и ова и оваква организација Државног правобраниоштва била је кратког века. Законом о организацији финансијске управе од 7-XII-1929 год. установљена су, на место државних заступништва државна правобраниоштва, као надлештва непосредно подређења Министарству финансија. У задатак државним правобраниоштвима стављено је да заступају државу у њезиним имовно-правним односима из било које правне области пред судовима и властима, да дају правна мишљења која од њих траже Министарства или друга надлештва и установе, и да извршују друге послове које им Министар финансија одреди (§ 9). Административни послови државних правобраниоштва стављени су у делокруг Општег одељења Министарства финансија (§ 6). Организација пак државних пра-

вобраниоштава прописале се посебним законом, а до доношења овога закона важиће у погледу њиховог делокруга и њихове подручне надлежности и седишта досадашњи прописи, но с тим, да од дана ступања на снагу овога закона, неће више бити у саставу финансијских дирекција (§ 121). У години 1931 израђен је у Министарству финансија и трећи нацрт Закона о Државном правобраниоштву.

Док је међутим Државно правобраниоштво било предметом ових и оваквих деломичних реформи, а законодавно изједначење његово није никако стизало до остварења, показивала се је више и више важност правобранилачке службе уколико су поједини нови закони одређивали Правобраниоштву нове задатке. Тако је §-ом 59 Закона о банској управи од 7-XI-1929 год. Државном правобраниоштву стављено у дужност да заступа бановине у њиховим имовно-правним односима пред судовима и властима, и да дају правна мишљења која тражи Бан и друга њему подређена надлештва и установе. Чл. 11 Закона о сузбијању злоупотреба у службеној дужности од 30-III-1929 год. Правобраниоштву је стављено у дужност да суду подноси захтев, да огласи ништавим правни посао који је био и предмет кривичног дела. По § 15 Закона о задужбинама од 6-VI-1930 год. Правобраниоштво је дужно да заступа задужбине управа којих је поверена којој јавној власти, а остале задужбине Правобраниоштво може заступати по нарочитом овлашћењу Министра просвете.

Законик пак о судском поступку у грађ. парницама (грађански парнични поступак) прописује у § 128 у вези са § 66, да не се заступање ерара (државе и јавних заклада) уредити посебним законом.

Из предњег се види да је већ крајње време и апсолутна потреба да се донесе јединствен закон о Државном правобраниоштву.

Комисија коју је за ову сврху поставио Господин Министар финансија одлуком својом од 8-II-1932 год. испитала је све раније израђене нацрте о државном правобраниоштву, размотрила је сад постојеће стање и организацију државних правобраниоштава и придржавајући се нарочитих упустава датих јој од Министра финансија, израдила је нов нацрт Закона о Државном правобраниоштву који се подноси:

1) У овом нацрту закона задржавају се државна правобраниоштва у седиштима апелационих судова са територијалном надлежношћу ових судова (§ 2). Данас постоји седам овакових правобраниоштава: у Београду, за подручја Апелационих судова Београда и Скопља, док не буде установљено Државно правобраниоштво у Скопљу за територију Скопљанског апелационог суда (§ 54), у Новом Саду, у Сарајеву, у Подгорици, у Сплиту, у Загребу и Љубљани за подручја апелационих судова у овим местима. Ово установљење државних правобраниоштава по територијама апелационих судова, показало се је у пракси веома добро и успешно за правилно отправљање правобранилачке службе, а оно је свакојак и нужно до потпунога изједначења цивилнога законодавства. Да би пак над свим овим државним правобраниоштвима постојао један стручан орган, који би вршио надзор и функцију више инстанције над њиховим радом, а истовремено се старао око једнообразности поступка у својој правобранилачкој служби, установљава се при Министарству финансија Врховно државно правобраниоштво (§ 2) са нарочитим надлежностима које су одређене §§ 11, 12, 16, 19, 20, 21, 25, 30, 34, 36 и 40.

2) Општи задатак Државног правобраниоштва је тај, да штити имовно-правне интересе државе (§ 1). Ову заштиту Државно правобраниоштво врши: а) заступањем Државе пред судовима, властима и свима (физичким и правним) лицима (§ 3) кад се ради о имовно правним односима Државе (§ 1); б) давање правних мишљења државним властима по свима важним питањима (§ 4); в) испитивањем формалне исправности уговора који се закључују за Државу (§ 5).

По, осим за државу Државно правобраниоштво ради и за друга правна лица и установе. Напоменуто је, да по Закону о банској управи Правобраниоштво заступа Бановину, која је у погледу бановинског делокруга од Државе одељено правно лице и да по Закону о задужбинама заступа задужбине. Нови закони могу, да из разлога јавних интереса, повере Правобраниоштву заштиту имовно-правних интереса и других правних лица и установа. Поједина државна правобраниоштва заступала су до сада извесна правна лица и установе на основу нарочитих прописа важећих на њиховој посебној територијалној надлежности из режима пре уједињења; тако су на пример Правобраниоштва у Сплиту и Љубљани заступала су основну непокретну имовину католичке цркве и жупских бенефиција, јавне заводе за парохijske сиромаше где ови постоје, сиротињске благајне, и вршила су надзор над применом принудних законских прописа при оснивању задруга по Закону из год. 1873 и друштава са ограниченим јемством по Закону из год. 1906, с тим, да су била дужна и овлашћена изјављивати жалбе противу уписа у судске регистре, ако су поменути законски прописи повређени. После уједињења, Државном правобраниоштву у Загребу поверено је заступање Главне братинске благајне на основу уредбе Министра шума и рудника РБр. 6365 од 16 јуна 1926 год. Одредбом Министра финансија Бр. 5532 од 28 априла 1926 год. поверено је Државним правобраниоштвима и заступање Поштанске штедионице. Сав овај

специјалан рад Државног правобраниоштва регулисан је прописом § 6 нацрта закона, у којем су обухваћени случајеви заступања других правних лица и установа на основу нарочитих закона, који су донети или ће се донети, као и случајеви у којима Министар финансија својом нарочитом наредбом стави правобраниоштвима у задатак да раде извесне послове. Кад се доноси закон о изједначању правобранилачке службе, треба одредити да ступањем на снагу овога закона престају важити сви закони, уредбе, службена упутства, наредбе и остали прописи који су до сада важили за државна правобраниоштва (§ 55). Али прописом § 6 у вези са прописом § 56 где се за закон о Државном правобраниоштву одређује „вакацио легис“ од 90 дана, дата је могућност Министру финансија, да одредбом својом продужи заступање, по појединим правобраниоштвима извесних правних лица и установа, као и обављање других нарочитих послова према специјалним прописима из ранијег режима, још важјећег на подручјима тих правобраниоштава, док се и ови прописи не измене или укину доцнијим изједначењем закинодавства.

3) Парнице покренуте противу Државе, расправљају се редовно код судова у седиштима територијално надлежних правобраниоштава где је општа месна надлежност (подсудност) тужене Државе (§ 66 Грађ. парничног поступка): али има и таквих парница противу Државе у којима се тужба мора или може предати суду изван седишта правобраниоштва, јер је за тужбу одређена нека посебна месна надлежност (§ 73 и наредни грађ. парничног поступка), као што има парница које Правобраниоштво покрене код судова изван његова седишта, јер је за односну тужбу по прописима Грађ. парн. пост. одређена општа месна надлежност туженога или нека посебна месна надлежност. Због малобројног особља Правобраништва, или због изванредних прилика у Правобраниоштву, или због штедне може се указати нужно или умесно да Правобранилац повери заступање на рочиштима и расправама у таквим парницама пред судовима изван седишта Правобраништва, у место правобранилачним чиновницима, судским или другим чиновницима, па је са ових разлога и донет пропис § 9 нацрта закона. Овим се прописом, истина, одступа од прописа првог става § 128 Грађ. пар. пост., (у поступку пред зборним судовима свију степена странке морају бити заступане одвокатом, било да је парница води пред већем, било пред судијом појединцем). Али је у ставу 3 истога § 128 Грађ. пар. пост. речено, да се заступање ерара и јавних заклада уређује посебним законом, те нема дакле апсолутне законске сметње да се у Закону о Државном правобраниоштву Држави омогући да је и пред зборним судовима заступа не само Државни правобранилац или чиновници Правобраниоштва, већ и судски чиновници, на основу овлашћења Државног правобраниоца, кад је овако заступање диктовано потребом или разлозима штедне.

4) Искуство је показало за потребно да судски спорови (парнице), у којима су често представљени веома крупни интереси државне касе или су по среди важна правна питања, буду вођени од једног за то стручног органа, т. ј. Државног правобраниоштва, ради чега је у § 15 нацрта закона одређено, да само Државно правобраниоштво може за Државу подизати тужбе и на тужбе против Државе давати одговоре, а у § 10 остављено је шефовима правних отсека или правним референтима у надлештвима где они постоје и који су по нарочитим прописима овлашћени на заступање Државе, да ово заступање могу вршити односно, да могу за Државу подизати тужбе и на тужбе давати одговоре, само у споровима који долазе у надлежност средских судова. Са прописом § 15 у вези прописа § 3, не дире се у заступање, које по нарочитим законима припада извесним властима као н. пр. Главној контроли и Војној контроли.

5) Врховни државни правобранилац и Државни правобранилац заступају без нарочитог пуномоћства (§ 8), а остали чиновници правобраниоштва заступају по пуномоћству Врховног државног правобраниоца или Државног правобраниоца (§ 9). Територијална надлежност појединих правобраниоштва одређена у § 2, не може бити сметња да се Државни правобраниоци појаве у својству Државних пуномоћника и пред судовима изван њихове територијалне надлежности. Ово само у случају потребе и по одлуци Врховног државног правобраниоца (§ 11).

6) Догађало се је и догађа се, да судске одлуке по предметима који спадају у надлежност Правобраниоштва, буду достављене, у место Правобраниоштву, другим властима (н. пр. Начелнику среза, шефу Поштанског уреда, Управи државног добра), или да тужбе и друга акта противу Државне и установа које заступа Правобраниоштво буду погрешно упућене тим властима, од чега је много пута било штете по Државу, а судска пракса није била једнообразна у томе да такве доставе не производе правно дејство према Држави. Да се ова штета избегне и правна неизвесност уклони, донет је пропис § 17, који се допуњује са прописом § 18.

7) Ма да Државни правобранилац има у суду положај парничног пуномоћника, и, ма да се у оваквом пуномоћству садржи и овлашћење на равнање и на признање (§ 132 Грађ. пар. пост.), ово се овлашћење у §§ 19 и 20 ограничава тим, да равнање и признање Државног правобраниоца у име Државе не може произвести према држави правно дејство ако

нема олобрења по § 19. Ово је овлашћење потребно ради ефикасније заштите државних интереса.

8) Државно правобраништво као орган, коме је у опште поверена заштита имовно-правних интереса Државе, овлашћено је првенство и да у сваком случају тражи обезбеђења за Државу. По нарочитим законима ова обезбеђења могу тражити Главна контрола и њени органи, Војна контрола и њени органи, по утврђеном мањку или оштећењу државне касе и Пореске управе за јавне дажбине. Међутим, у пракси се показала потреба да и друге власти могу тражити обезбеђења за Државу, те је реди тога донет пропис § 23 да би се тим властима дало законско овлашћење и ставило у дужност да траже обезбеђење.

9) За суђење грађанских спорова поред редовних државних судова постоје још и други судови, као избрани берзански и остали. Ови судови обично су састављени од неправника. Они при суђењу нису строго везани за прописе материјалног закона, већ већину својих пресуда доносе по здравом разуму и пресуђују, онако, како судије налазе да је право. На пресуде ових судова у већини случајева не може се употребити правно средство, а и где се може употребити, онда се правним средством може обично нападати само формална страна пресуде а не и материјална страна исте. Са ових разлога, у § 24 нацрта предвиђено је, да спорове са Државом могу судити само редовни грађански судови, јер ће на тај начин и државни интереси бити најбоље заштићени.

10) У парницама против Државе, надлежност Државног правобраништва одређена је надлежношћу суда или по општој или посебној месној надлежности, тако, да ће за овакове парнице бити надлежно оно Првобраништво, у чијој се територијалној надлежности (§ 2) налази суд који је надлежан за спор. Али у парницама које локреће Држава као и у другим судским радњама (н. пр. у осигурању доказа), може да се постави питање, које је од Државних правобраништва за то позвано и надлежно. Оваке сукобе надлежности као и остала спорна питања између појединих правобраништава, расправља Врховно државно правобраништво (§ 25), а подразумева се, да се при томе никако не може дирати у прописе и надлежности судова по Грађанском парничном поступку.

11) У § 20 Закона о извршењу и обезбеђењу од 9 јула 1930 год., регулисано је извршење ради наплате новчаних тражбина против самоуправних тела, као и против установа које је надлежна власт прогласила јавним и опште корисним. Извршење се може дозволити само у погледу таквих саставних делова имовине самоуправног тела или поменуте установе, који се без повреде јавних интереса могу употребити за намирење веровника.

Што се тиче извршења против Државе, поменути закон има само један изузетан пропис; изузети су од извршења предмети који непосредно служе вршењу поштанске, телеграфске и телефонске службе (§ 210).

Извршење против Државе ради наплате новчаних потраживања по извршним судским пресудама, било је много пута, а не увек једнообразно расправљено од судова. Сто седморице у Загребу донео је по овом питању пленарно решење 28-V-1926 г. Бр. 1287 у коме је речено: „За плаћање из државне касе постоје у чл. 60—66 Закона о државном рачуноводству нарочити прописи; исплате из државне касе могу се чинити само по овим прописима; право вођења егзекуције против Државе, ако се ради о наплати новчане тражбине ограничено је утолико, што се државној управи има дати могућност да поведе поступак прописан у Закону о државном рачуноводству; тражилац извршења дужан је предходно затражити од надлежне управне власти да ова изда налог исплате на државну касу а пошто тражилац није доказао да је безуспешно предузео кораке за издање налога исплате, ни да му је ово ускраћено, не постоје законске погодбе да изврши захтев против Државе.“ Исти пак Сто седморице у Загребу, одељење Б, донео је решење од 11-X-1927 год. у тачци 194 у коме је речено: „Држава у погледу њених новчаних дуговања не може се сматрати равном сваком другом приватном дужнику, пошто исплате које врши Држава везане су за прописе државног рачуноводства, који су донети у јавном интересу, у циљу одржања потребног реда и надзора у отправљању финансијских послова и државног газдинства у опште. С тога признато је начело, да је сам поверилац дужан обратити се надлежној државној управи и тражити исплату, он пак не може тражити против Државе, ако са предлогом за извршење не поднесе и доказ да је исплату безуспешно тражио. Ма да тражилац извршења није у овоме случају поднео тај доказ, мора му се извршење дозволити, пошто је дужна Држава већ у одговору на тужбу признала да је поверилац своје потраживање пријавио управној власти крајем буџетске год. 1923/1924 а од овога времена до 19 марта 1927 год. када је поднет предлог за извршење, власт је имала довољно времена да се по дужности стара за кредит потребан за измирење поверилаца, који није дужан ни по којем законском пропису да чека док власт буде могла или хтела исплатити дуговану суму или док у државном прорачуну обезбеди специјалан кредит за исплату повериоца. Пропис чл. 60 Закона о државном рачуноводству не тиче се државних поверилаца ни њихових права, јер овај пропис садржава директну обавезу за државне управне власти ради унутарњег реда у државним финансијама. Изузев напред поменуто дужност повериоца,

Држава као дужник мора да плаћа доселе дугове подједнако као и свако друго физичко лице.“

Из ових судских решења свакако се види, да постоји питање: који су услови потребни и којег се поступка поверилац мора придржавати да суд може дозволити извршење против Државе.

У последње време услед расписа Министарства правде Бр. 96227/29 упућеног апелационим судовима у којем је, по сагласности са Привредно-финансијским комитетом, истакнуто, да се извршење мора дозвољавати противу Државе као и противу сваког другог дужника, судови дозвољавају извршење против Државе чим је пресуда постала извршна. Било је оваквих извршења и на државни угаљ, на стоку и пољопривредне справе државних добара, па и на новац у државним касама са великом материјалном и моралном штетом по Државу.

Потребно је дакле с обзиром на пропис § 26 Закона о државном правобраниоштву који Правобраниоштву ставља у дужност, да се стара око извршења правноснажних судских одлука, да се у овоме закону регулише и поступак, којег се мора придржавати поверилац пре него што затражи од суда извршење противу државе ради наплате новчане тражбине њему досуђене правноснажном судском одлуком. Овај је поступак регулисан у § 28 напрта закона. Рокови од два месеца односно од 14 дана, одређени у § 28 довољни су, да надлежне државне власти сврше што је потребно за исплату и да се избегне извршење против Државе. Овај поступак у интересу је и самих поверилаца, пошто ће сваки поверилац Државе знати што му треба радити да посигне исплату. Судови пак имаће једном позитивне законске прописе, по којима ће поступати кад се њима буду предлози подносили за дозволу извршења против Државе.

У вези са предњим, потребно је да се позитивним законским прописима регулише и питање: на коју се државну имовину може проводити извршење ради наплате новчаних тражбина. Државна имовина је разноврсна; сачињавају је војна, железничка, саобраћајна, поштанска добра; непокретности и покретности намењене непосредно јавној служби; готов новац у касама; државна привредно-тековна добра и предузећа. Међутим како је Закон о извршењу и обезбеђењу од 9 VII-1930 год. (§ 20) нашао за потребно, да у јавном интересу да нарочиту заштиту самоуправним телима, па чак и јавним и опште корисним установама, извзимајући извесне делове њихове имовине од извршења мора то свакако важити и за Државу, јер су општи интереси, које Држава заступа, без сумње важнији од оних, који су поверени самоуправним телима и опште корисним установама. Праксом је доказано, да је потребно, да се у том погледу донесу изрични законски прописи, јер без таквих прописа не само да неће бити сталности и једнообразности у јудикатури, него ће се дешавати као што се је и дешавало и досала, да ће судови доносити одлуке којима се очигледно вређају правни интереси и изазивају сукоби са другим државним властима. Ради свих ових разлога донет је пропис § 29.

12 Догађало се је, да су правна мишљења, која су властима давала државна правобраниоштва, саопштавана заинтересованим лицима, која су их, у суду или изван суда, искоришћавала на штету Државе, нарочито кад су та правна мишљења истицала неповољни положај Државе према противнику, или законску неоснованост државнога гледишта или захтева. Прописом § 31 остварује се потребна заштита државних интереса од такве штете.

13) При Државном правобраниоштву пређашње Краљевине Србије као и при Генералној дирекцији државног правобраниоштва (док је она постојала) постојао је и Стални правнички одбор, који је имао за дужност, да даје мишљења по крупним и правно компликованим предметима. Постојање овог одбора у пракси се показало као врло корисно за заштиту државних интереса, јер Државни правобранилац често има да даје своја мишљења или да доноси одлуке по предметима, који су правно компликовани, и у којима су ангажовани крупни државни интереси, те је потребна и саветља једног одбора, састављеног из више правних стручњака као што је предвиђено у § 34.

14) Сврха је овом закону та, да се подигне важност и углед установе Државног правобраниоштва на овај степен, који она заслужује по природи својих функција. Примера ради наводи се да су у Италији правобранилачки чиновници изједначени у рангу са судијама, а Врховни (Генерални) државни правобранилац је у рангу раван претседнику Касационог суда.

Законом о Државном правобраниоштву установљавају се два нова звања: звање Врховног државног правобраниоца, које се распоређује у II групу 2 и 1 степена, и звање заменика Врховног државног правобраниоца, које се распоређује у III групу 2 и 1 степена (§ 42 и 49). Остала чиновничка звања Државног правобраниоштва, установљена су и распоређена у Закону о чиновницима (§ 49). Да би се дала могућност, да на звање Врховног државног правобраниоца, његова заменика и Државних правобранилаца буду постављена и лица из судијске струке, одређено је у §§ 44 и 45 да Врховни државни правобранилац мора, поред услова из Закона о чиновницима, испуњавати и услове који се траже за судију Касационог суда по Закону о судијама, а да заменик Врховног државног правобраниоца и Државни

правобраниоци морају, поред услова по Закону о чиновницима, испуњавати и услове који се траже за судију Апелационог суда по Закону о судијама. Из правобранилачке струке може бити постављен на звање Врховног државног правобраниоца чиновник, који је провео пет година у звању заменика Државног правобраниоца или у звању Државног правобраниоца, а на звање заменика Врховног државног правобраниоца и на звање Државног правобраниоца чиновник, који је провео три године у звању вишег саветника Државног правобраниоштва (§§ 44 и 45).

Како је правобранилачка служба по својој природи сродна са судијском или адвокатском, треба поставити као услов за стицање правобранилачког звања судијски или адвокатски испит (§ 46), који замењује стручни испит по Закону о чиновницима.

Како већ по § 8 Закона о судијама три године службе код Државног правобраниоштва чине услов за полагање судијског испита, природно је, да се време проведено у служби Државног правобраниоштва рачуна као време проведено у суду (§ 51).

С обзиром на пописе §§ 44 и 45 по којима звања Врховног државног правобраниоца, његова заменика и Државних правобранилаца могу бити постављена и лица из судијске струке која имају квалификације судија Касационог суда и Апелационог суда, донет је пропис § 52 о конкурсу за поменута звања. Овај конкурс неће никако бити на штету правобранилачких чиновника, који би имали услове по §§ 44 и 45, пошто ће при једнаким погодбама, природно имати првенство правобранилачки чиновници.

Јуна 1934 год.
у Београду.

Министар финансија
Др. Мил. Р. Ђорђевић, с. р.