

Prof. dr Nataša Mrvić

naučni savetnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu

Prof. dr Zdravko Petrović

Advokat iz Beograda, profesor Univerziteta Zigmund Frojd u Beču

DRŽAVA KAO DAVALAC JAVNIH OBEŠTEĆENJA U SLUČAJU ELEMENTARNIH NEPOGODA

Sažetak: *U radu se analizira prihvatljivi teorijski osnov obaveze države kao davaoca javnih obeštećenja u slučaju elementarnih nepogoda i razgraničava ta obaveza od odgovornosti za naknadu štete. Na osnovu polaznog stava da se država obavezuje dobrovoljno i to iz socijalnog razloga, autori analiziraju razloge davanja javnih obeštećenja, osnovne odlike i specifičnosti, teorijski i na primeru zakonodavstva Republike Srbije.*

Ključne reči: *država, odgovornost, javno obeštećenje, naknada štete, elementarna nepogoda*

1. Uvod

Uprkos tome što je sve do XIX veka država bila isključivo vršilac vlasti, ipak su određeni socijalni razlozi nametali potrebu da se u vanrednim prilikama državna organizacija iskoristi za ostvarenje određenih zadataka od značaja za sve podanike. Primera radi, još u rimskoj državi *res publica* bila je isticana kao vrhovni ideal, a radi ostvarenja tog ideala, državnim organima je poveravano staranje o putevima, vodovodima, oskrbi žitom, pijacama i slično. Promenom uloge države u društvu, što uslovljava menjanje prirode njenih funkcija i njihovo proširenje, država postaje davalac javnih obeštećenja. Zato se može reći da su javna obeštećenja institut svojstven tek razvoju socijalne države koja, uporedo sa vršenjem vlasti, preuzima na sebe obavljanje važnih poslova od šireg društvenog interesa.

Prioritet obezbeđenja takvog interesa u različitim oblastima (na primer, za potrebe odbrane, vodosnabdevanja, snabdevanja električnom energijom, održavanja sistema saobraćajnica i telekomunikacija, radi

zaštite stanovništva i životinja od zaraznih bolesti, ili sprečavanja zagađenja prirode, organizovanja stanovništva u zaštiti od elementarnih nepogoda ili prirodnih katastrofa i slično) razlog je što država kao ekonomski najjača i najbolje organizovan društveni subjekt postaje nosilac i organizator takvih poslova. Istovremeno, prioritet ciljeva koje takvom svojom delatnošću ostvaruje država nameće potrebu da se, u cilju efikasnog vršenja državnih funkcija, pravnim propisima mogu predvideti izvesna ograničenja apsolutnih prava građana ili im se mogu nametnuti posebne dužnosti. Ako takvim pravno dozvoljenim radnjama državnih organa ili organizacija sa javnim ovlašćenjima bude prouzrokovana šteta građaninu, država može biti obavezna da isplati naknadu (odštetu, obeštećenje).

Kada će i u kom obimu država (iz razloga celishodnosti) garantovati oštećenima mogućnost da se obeštete iz državnih sredstava, zavisi najviše od finansijske snage konkretne države, a potom od političkih motiva zakonodavca, datih okolnosti u kojima šteta nastaje i vrste nastale štete. Konkretno ekonomsko-socijalne prilike (stepen ekonomskog razvoja, ostvareni nivo životnog standarda stanovništva, prihvaćeni tip socijalne zaštite, postojanje ili odsustvo fonda obaveznog ili dobrovoljnog penzionog ili životnog osiguranja i slično) predstavljaju objektivna ograničenja mogućnosti da država u svakom slučaju obešteti oštećene. Nasuprot tome, ekonomski razvijene države mogu pružiti znatnu odštetu svojim građanima i kada se radi o štetama nastalim dejstvom prirodnih sila ili iz drugih uzroka koji ne stoje ni u kakvoj vezi sa radom državnih organa (na primer, u slučajevima tehničko-tehnoloških udesa kao što su saobraćajne nesreće ili kvarovi na nuklearnim ili industrijskim postrojenjima sa masovnim žrtvama, za štete koje građani pretrpe zbog erupcija vulkana, zemljotresa ili kao žrtve nasilja, terorizma, u ratu i slično). U takvim slučajevima država može *ad hoc* predvideti izvesno obeštećenje žrtava, ukoliko raspolaže odgovarajućim materijalnim resursima, a postoji politička volja da se na taj način simbolično iskaže solidarnost sa građanima koji trpe štetu.

2. Razlozi davanja javnih obeštećenja

2.1. Socijalni razlozi

Pod izrazom solidarnost podrazumeva se takav društveni odnos u ograničenoj grupi ljudi gde se normativno i u pravilu uspešno postavlja zahtev da pojedinac svoje lične interese pod određenim uslovima podredi

interesima drugih. U isto vreme, daje mu se na znanje da postoji mogućnost da će drugi pod određenim uslovima svoje interese podrediti njegovim.¹ Smisao solidarnosti širi je od pojma altruizam ili milosrđe, koji se tiču pre svega unutrašnjeg stava čoveka, odnosno njegove savesti, jer se solidarnost, osim na altruizmu, shvaćenom kao nesebičnost, čovekoljublje, ljubav prema drugima, može temeljiti i na normi pozitivnog prava.²

Tokom različitih istorijskih epoha država je svojom organizacijom osiguravala opstanak svojih podanika i obezbeđivala određeni stepen društvene kohezije i solidarnosti. U savremenom društvu, u uslovima postojeće socijalne diferencijacije, solidarnost se sve više gubi. Istovremeno se, međutim, uočava potreba da se zasnjuju novi oblici solidarnosti, interesno i institucionalno utemeljeni.³ Solidarnost sa izvesnim kategorijama građana (nesposobnim za rad zbog bolesti, starosti, mladosti ili posebnih fizioloških stanja) već je došla do izražaja u radnom i socijalnom zakonodavstvu. Na načelima solidarnosti temelji se i upravljanje rizicima velikih šteta putem ustanove osiguranja. Solidarnost predstavlja važnu homogenizirajuću snagu na globalnom društvenom planu u vanrednim situacijama u kojima se nalazi određena društvena zajednica, kao što su na primer: rat, elementarne nepogode katastrofalnih razmera, građanske pobune i ratovi, terorizam i slično. Po nesreći, proteklih decenija, baš kao u proleće 2014. godine, u Srbiji je često ljudska solidarnost „bila na ispitu“.

Upravo potreba jačanja društvene solidarnosti ima odlučujućeg uticaja na normiranje obaveze države da pruži naknadu građanima koji trpe štetu, iako po pravima građanskog prava nije odgovorna za štetu. Sve takve različite situacije u kojima država samu sebe imovinski ograničava propisujući da će dati obeštećenje oštećenom građaninu mogle bi se, na teorijskom nivou, svrstati u tzv. „odgovornost bez greške“, što je izraz uobičajen u teoriji upravnog prava⁴. „Odgovornost bez greške“ je konstrukcija preuzeta iz

¹ E. Pusić, „Razvedenost i povezanost“, *Encyclopaedia moderna*, Zagreb 1974, odr. 130.

² D. Lozina, „Neke napomene uz pojam solidarnosti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 37, 3-4/1987, 567.

³ *Ibidem*, 561.

⁴ N. Mrvić Petrović, N. Mihailović, Z. Petrović, *Vanugovorna odgovornost države za štetu pričinjenu njenim građanima*, Vojnoizdavački zavod i Institut za uporedno pravo, Beograd 2003, 209.

francuske teorije upravnog prava i označava situaciju kada se posebnim propisom ustanovljava obaveza države da obešteti oštećenog u upravnom režimu i za štete nastale pravno dozvoljenim radnjama službenih lica ili državnih organa, ili čak i mimo toga, na primer, u slučaju elementarnih nepogoda.

Jasno je da i u različitim situacijama kada državni organi ili službena lica, postupajući na osnovu zakonskih ovlašćenja, ili u okviru svojih nadležnosti, pričine drugome štetu, postoji očigledna potreba da se otklone time prouzrokovane štetne posledice. Ali, naknada data u režimu javnog obeštećenja očigledan je primer na koji ukazuje Radišić na sledeći način: „Odgovornost podrazumeva naknadu štete ali svaka naknada nije i odgovornost“.⁵

Ova terminološka razlika treba da ukaže na bino različitu pravnu prirodu naknade koju daje država u režimu javnog obeštećenja u odnosu na građanskopravnu kategoriju naknade štete. Razlikovanje je otežano činjenicom da u stručnoj terminologiji u Srbiji nije uobičajeno korišćenje različitih izraza za naknadu štete u funkciji građanskopravne sankcije i kao upravno-pravne kategorije. Zbog toga se dešava da onaj ko trpi štetu od elementarne nepogode očekuje naknadu štete od države po osnovu solidarnosti, iako najviše na šta može da ima pravo jeste pomoć u ograničenom obimu⁶.

Pravna država bi, međutim, morala da ispunjava svoju osnovnu ulogu, a to je da pruža javne usluge građanima i štiti njihova prava i slobode. Ona je pozvana, kao najmoćnija organizacija u pravno izgrađenom društvu da jednako štiti svoje građane. Pod određenim uslovima, za propuste u toj zaštiti, država može biti odgovorna za štetu svojim građanima, pravnim licima i stranim državljanima.

Nije sporno da se odgovornost države, istorijski posmatrano, najpre zasnivala na opštim kriterijumima krivice i prouzokovanja štete. No, sa teorijskog aspekta, treba se zadržati na onome što može biti problematično sa gledišta tradicionalnog koncepta građanskopravne odgovornosti i što zalazi u problem krivičnog prava, pa i političke odgovornosti, a to je: da li i po kom osnovu država može da odgovara u nekim vanrednim situacija-

⁵ J. Radišić, *Imovinskopravna odgovornost i njen doseg*, Institut za društvene nauke, Beograd 1979, 33.

⁶ U nekim drugim jezicima, na primer, engleskom, postoji takva razlika, te se izraz *damage* odnosi na štetu u građanskopravnom smislu, dok se termin *compensation* koristi češće za novčanu naknadu u režimu javnog obeštećenja.

ma, kao što je to slučaj kada građani trpe štetu zbog dejstva elementarnih nepogoda. Na jednaki način pitanje se postavlja i u vezi potrebe zaštite žrtava rata, terorizma, nasilja ili kriminaliteta. Zajednička karakteristika svih ovih događaja jeste da se radi o vanrednim okolnostima čije se nastupanje sa izvesnošću ne može predvideti, pa se time i štetne radnje ne mogu izbjeći. Kao organizacija koja mora da upravlja društvom i usmerava socijalne procese delujući u opštem interesu, država mora preuzeti imovinske obaveze i za one štete koje su pojedincu prouzrokovane na takav način, te bi trebalo ustanoviti izvesnu odštetu od države baš zato što se tako iskazuje simbolična solidarnost sa onim članom društva koji trpi štetu.

2.2 Pravo-teorijski razlozi

Šta bi mogli biti pravno-teorijski razlozi za uspostavljanje imovinske obaveze države da obešteti žrtve za slučaj elementarnih nepogoda. Među mnogobrojnim teorijama, koje se mogu koristiti da se objasni pravni osnov takve „odgovornosti“ države i koje su bile aktuelne naročito početkom XX veka, ističu se po značaju sledeće tri.

Prema prvoj (i najopštijoj) teoriji pravičnosti država obeštećuje građane „pod određenim uslovima iz razloga celishodnosti (...) (i to) dobrovoljno radi zadovoljenja pravičnosti i obezbeđenja pravne sigurnosti (...). Tu nije reč o odgovornosti, već je ova naknada davanje zakonom predviđenog ekvivalenta, a do odgovornosti moglo bi doći tek ako država ne bi isplatila zakonom predviđenu naknadu“.⁷ Međutim, kada se radi o pravičnosti, postoji opasnost da se i „pored sveg staranja da se sadržina pravičnosti precizira, otisnemo u širinu preveliku i neodređenu“.⁸

Drugi teorijski pristup, koji je inače bio veoma popularan među francuskim teoretičarima, a kod nas ga je u periodu pred Drugi svetski rat zastupao Đorđe Tasić, zasniva se na konceptu uspostavljanja jednakog položaja građana u pogledu vršenja svojih dužnosti prema državi. Prema toj, tzv. teoriji o jednakosti građana u snošenju javnih tereta, država je dužna da naknadi štetu u svakom slučaju kada dođe do povrede navedenog načela prema nekom građaninu. Izuzetak može postojati samo u slučaju kada je zakonom drukčije

⁷ D. Denković, „Naknada štete prouzrokovane radnjama javnih službenika i odgovornost“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. XI, 2-3/1961, 233-234.

⁸ Đ. Tasić, *Odgovornost države po principu jednakosti tereta*, Knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1924, 133.

određeno. Ali, država ne treba da bude u obavezi da obešteti svakog pojedinca koji pretrpi štetu, nego samo u izuzetnim situacijama kada šteta „predstavlja naročitu žrtvu, tj. kad povrede zadiru u neposredni pravni krug dotične ličnosti“.⁹ Teorija o jednakosti građana u snošenju javnih tereta sa uspehom se može primeniti u svim slučajevima u kojima država na osnovu zakonskih ovlašćenja, u javnom interesu, raspolaže dobrima građana, recimo, u slučajevima eksproprijacije, uništavanja imovine pojedinca radi sprečavanja zaraza među ljudima ili životinjama, rekvizicije materijalnih dobara radi sprečavanja elementarnih nepogoda i slično. Tada je jasno da je u pravu Milan Bartoš kada ističe: „Na državi leži samo dužnost da ispita da li su građani čijim se dobrima raspolagalo, specifično kao kategorija stavljeni u teži položaj od drugih građana i da im je samo za taj slučaj, ali normativnim putem (tj. u režimu javnog obeštećenja, prim. autora), osigurana naknada onoga što je zajednica dobila u njihovo ime nanoseći im veću žrtvu od one koju su pod sličnim okolnostima podnosili drugi građani“.¹⁰ Slično važi i za teoriju (socijalnog) rizika, po kome je država dužna da „pojedinca naknadi štetu koju mu je prouzrokovao državni aparat, kad se radi o specijalnoj ili abnormalnoj šteti koja prelazi štetu koju općenito“.¹¹ Međutim, ni teorija uspostavljanja jednakog položaja građana u snošenju javnih tereta, ni teorija rizika nisu primenjive na slučajeve šteta koje građani trpe a posledica su elementarnih nepogoda, osim ako u tim nepogodama nisu stradali kao pripadnici civilne zaštite spašavajući ljude i njihovu imovinu. Možda se najpodesnijim teorijskim okvirom može smatrati teorija pravičnosti, pri čemu se odmah otvara problem šta bi bilo pravično obeštećenje i kako ga obezbediti u uslovima kada država raspolaže ograničenim materijalnim resursima. A to se pitanje redovno postavlja u svim slučajevima šteta nastalih u vanrednim situacijama.

Prema tome, ako bi se bilo koja od ovih teorija prihvatila kao osnov po kome bi trebalo kreirati pravni okvir za obeštećenje građana, suočili bi se sa teškoćama da država ne može obezbediti naknadu za tako veliki obim šteta. Iz tog aspekta sve teorije su preširoke i nerealne. Zato nigde nisu u celini prihvaćene i pretvorene u konkretna pravna pravila o odgovornosti države za štetu.¹² Prema tome, kao i u ranijem jugoslovenskom pravnom sistemu,

⁹ Đ. Tasić, 134.

¹⁰ M. Bartoš prema Denković, 234.

¹¹ I. Krbek, *Odgovornost države za štetu*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1954, 300 knj. knj. V, 232.

¹² I. Krbek, 231-232.

tako se i sada u zakonodavstvu Republike Srbije primenjuje pravilo da obaveza države da javno obešteti one koji pretrpe štetu zbog elementarne nepogode može postojati samo onda kada je to posebnim zakonom određeno. Takvo zakonsko rešenje je razumljivo, jer država, u pravnom smislu, za tako nastale štete nije odgovorna. Zato u takvim slučajevima država zapravo ne plaća naknadu pričinjene štete (jer bi to značilo da je za nju odgovorna), nego daje naknadu, odštetu ili javno obeštećenje za štetu koju pretrpe građani i to shodno potrebi izražavanja solidarnosti sa građanima koji trpe posledice elementarnih nepogoda i u drugim vanrednim situacijama i u nastojanju da se njihova situacija olakša. Naknada data u vidu javnog obeštećenja ima najviše sličnosti sa pomoći koja se dodeljuje radi socijalne zaštite, i zahtev da država preuzme na sebe takvu finansijsku obavezu u skladu je sa standardima moderne zapadne demokratije u kojoj se nastoji proširiti socijalna zaštita na različite kategorije lica koje trpe štetu dozvoljenim radnjama uprave ili, mimo toga, stradaju kao žrtve događaja izazvanih ljudskom rukom ili dejstvom prirodnih katastrofa.

3. Odlike javnih obeštećenja

Razlikovanje situacija u kojima država istupa kao davalac javnih obeštećenja od slučajeva kada je pravnim propisima obavezna na naknadu štete važno je, sa stanovišta zakonodavca, radi razgraničenja pravnog režima koji treba primeniti u konkretnim okolnostima. Osim na planu odgovornosti, pokazuju se da postoje i neke druge značajne razlike između naknade štete kao građanskopravne kategorije i naknade (ili popravljivanja štete) u režimu javnog obeštećenja.

Sve sličnosti javnog obeštećenja i naknade štete su samo prividne, jer, „kad se licu koje nije krivo nalaže obaveza da naknadi prozrokovanu štetu, koristi se, u stvari, samo 'model' građanske odgovornosti; time se ne ostvaruje sankcija, već norma o raspodeli štete“.¹³

Ali, korišćenje modela građanskopravne odgovornosti u uslovima u kojima odgovornosti države nema, uzrokuje u praksi brojne probleme jer se ne može uvek sa sigurnošću odrediti kada bi trebalo primeniti opšta pravila o naknadi štete, a kada posebne propise o davanju javnih obeštećenja.

¹³ J. Radišić, 33.

Procenjujući, na osnovu razloga celishodnosti, pravičnosti i u skladu sa vlastitim materijalnim mogućnostima, potrebe i mogućnosti da se obaveže na davanje javnih obeštećenja u konkretnim situacijama, država mora da vodi računa o restriktivnosti takvog propisivanja i koherentnosti pravnog sistema. Ovi uslovi proizilaze iz okolnosti da država nije pravno odgovorna za nastalu štetu, kao i da u razvijenom pravnom sistemu postoje alternativni pravni modeli (osim građanskopravnog) kojima se ostvaruju funkcije obezbeđenja materijalne sigurnosti onih građana koji budu pogođeni rizikom štete od elementarnih nepogoda (na primer, kroz ustanovu dobrovoljnog osiguranja). Zato se propisima određuju specifične situacije u kojima će država isplatiti naknadu građanima, a osim toga se od slučaja do slučaja određuje i suženi obim pravno priznate štete, koji se reguliše drugačije nego na osnovu opštih pravila građanskog odštetnog prava. Najzad, propisi kojima se predviđa javno obeštećenje primenjuju se kao *leges specialis*.

Već i sam naziv „javno obeštećenje“ upućuje na to da naknadu (odštetu) daje država (nekad državni organ ili organizacija koja vrši javna ovlašćenja), kao i na to da se takvom naknadom nastoji postići otklanjanje štetnih posledica i uspostavljanje predašnjeg stanja. Zato se funkcija javnog obeštećenja isključivo svodi na restituciju – uspostavlja ono materijalno stanje oštećenog koje je postojalo pre nego što je došlo do štete. Istovremeno, to takvu naknadu razlikuje od naknade štete u građanskopravnom smislu koja može da ima i punitivnu funkciju ili funkciju satisfakcije. Drugo što javno obeštećenje razlikuje od naknade štete jeste što ima izrazitu preventivnu funkciju, jer se takvom odštetom nastoje sprečiti teže štete.

I po drugim formalnim obeležjima naknada u režimu javnog obeštećenja razlikuje se od naknade štete: organi koji je određuju i postupak u kome to čine jesu upravni, dok se mehanizam sudske zaštite, ako je to uopšte moguće, po pravilu, aktivira naknadno – tek ako zbog propusta organa uprave oštećeni nije ostvario svoje pravo na odštetu.

Uobičajeni pristup da se građanskopravni model naknade štete koristi uvek kada je sporna bilo kakva naknada (bez obzira na odsustvo pravne odgovornosti) pokazuje svoje nedostatke i na zakonodavnom nivou, kao i u praksi. Problem je izazvan time što zakonodavac nema uvek u vidu postojanja razlika između naknade za vanugovornu štetu i javni obeštećenja koja, u krajnjem, uvek predstavljaju materijalna davanja države *ex gratiae*. Tako u

slučajevima javnih obeštećenja dolazi do poistovećivanja odštete sa naknadnom štete, a kako naknada štete tradicionalno spada u oblast građanskog prava, dopušta se ostvarivanje sudske zaštite u postupku pred redovno nadležnim sudovima. S druge strane, po prirodi stvari, postupak pred upravnim sudovima nadležnim za raspravljanje zakonitosti tzv. upravnih stvari je isključen. Tako nastaje nedopušteno mešanje građanskog i upravno pravnog režima prilikom regulisanja prava na javno obeštećenje, čija dalja posledica može biti neefikasna i nedovoljna pravna zaštita kako oštećenog, s jedne strane, tako i interesa države, odnosno javnih interesa, s druge strane.

4. Specifičnosti davanja javnog obeštećenja za slučaj elementarne nepogode

Javna obeštećenja za štete koje građani trpe u vanrednim situacijama (među kojima su i one nastale dejstvima elementarne nepogode) spadaju u posebnu vrstu javnih obeštećenja, koja se razlikuju od svih drugih u kojima su štete građanima prouzrokovane dozvoljenim delovanjem njenih organa. Ono što je specifično za štete nastale u elementarnim nepogodama jeste što je uzrok štete van svakog delovanja državnih organa, a posebni razlozi, naročito socijalizacije rizika i solidarnosti sa građanima – potencijalnim žrtvama, nameću potrebu da se na državnom nivou obeštete žrtve.¹⁴ Vanredna situacija, prema Zakonu o vanrednim situacijama¹⁵ (dalje: ZVS) obuhvata situacije elementarnih nepogoda i drugih nesreća koje nastupaju kao posledica prirodnih katastrofa ili ljudskog delovanja (u slučaju terorizma, rata i po njima, posledicama, sličnih tehničko-tehnoloških nesreća sa masovnim žrtvama). Prema čl. 8 st. 1 t. 3 ZVS elementarna nepogoda se, za razliku od drugih nesreća, definiše kao događaj hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porekla, prouzrokovan delovanjem prirodnih sila, kao što su: zemljotres, poplava, bujica, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odronjavanje ili klizanje zemljišta, snežni nanosi i lavina, ekstremne temperature vazduha, nagomilavanje leda na vodotoku, epidemija zaraznih bolesti, epidemija stočnih zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave većih razmera koje mogu da ugroze zdravlje i život ljudi ili prouzrokuju štetu većeg obima.

¹⁴ N. Mrvić Petrović, N. Mihailović, Z. Petrović, 215.

¹⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.

Prema ZVS, kao što je to bilo predviđeno i do sada, država obeštećuje građane koji su štetu pretrpeli uključeni u akcije spasavanja od elementarnih nepogoda - kao pripadnici civilne zaštite. Osim obaveze ličnog učešća u okviru civilne zaštite, građani, kao i pravna lica, mogu imati materijalnu obavezu. Takva obaveza je predviđena za određena pravna lica u članu 20, a za fizička lica u članu 24 ZVS. U korist fizičkog lica – pripadnika civilne zaštite predviđeno je pravo na naknadu zarade koju bi učesnik civilne zaštite ostvarivao da nije odsustvovao sa posla učestvujući u preduzimanju mera zaštite. Prema čl. 25 naknada se isplaćuje na teret budžeta jedinica lokalne samouprave, autonomne pokrajine ili Republike Srbije koje su pozvale pripadnika civilne zaštite na učešće u merama. Zakon različito reguliše osnov i način isplate naknade za zaposlene i nezaposlene. Zaposlenima se naknada obračunava u odnosu na redovnu zaradu koju ostvaruje kod poslodavca. Poslodavac je i isplaćuje, ali se za iznos sredstava regresira od jedinice lokalne samouprave, autonomne pokrajine ili Republike Srbije po čijem je pozivu zaposleni učestvovao u merama zaštite od elementarnih nepogoda. Za druga, nezaposlena lica, po čl. 25 st. 2 naknada se obračunava se po osnovici koju čini prosečna mesečna neto zarada u Republici Srbiji prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, ostvarena u mesecu koji prethodi mesecu u kome je građanin angažovan. Naknada se isplaćuje na teret organa koji je lice angažovao za izvršenje zadataka civilne zaštite.

Članom 26. je posebno regulisano pravo za slučaj pretrpljene povrede, stečene bolesti, invaliditeta ili smrti lica koje je učestvovalo u merama zaštite od elementarnih nepogoda (i sličnim nesrećama) kao u korist onoga ko neposredno trpi takvu štetu, tako i članova porodice poginulog. Svakom licu koje učestvuje u mera zaštite od elementarnih nepogoda priznaje se pravo na zdravstvenu zaštitu, ako nije zdravstveno osigurano (čl. 26. st. 1). Po članu 26 st. 2. licu koje pretrpi povredu, bolest ili invalidnost kao učesnik u merama zaštite od elementarnih nepogoda garantuju se i sva druga prava (shodno obimu prava na penzijsko-invalidsko i socijalno osiguranje koji se priznaje radniku za slučaj povrede pretrpljene na radu). Ta prava se garantuju i članovima porodice potinulog pripadnika civilne zaštite. Zakonom su propisani isključujući uslovi, a to je da mora postojati neposredna uzročna veza između nastale štete i učešća u aktivnostima na zaštiti od elementarnih nepogoda i, drugo, da ne postoji krivica samog oštećenog za nastanak štete.

Pored prava na penzijsko-invalidsko i socijalno osiguranje, povređeni pripadnik civilne zaštite ili članovi uže porodice poginulog imaju pravo i na jednokratni novčani iznos (pomoć). Tako povređeni (bolesni, invalidan) ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć pod uslovom da je pretrpi telesno oštećenje od najmanje 20% (čl. 27 st. 1). Članovi uže porodice ostvaruju pravo na naknadu troškova za sahranu sahrane (troškovi prevoza posmrtnih ostataka, troškovi sahrane prema prosečnim troškovima u mestu prebivališta poginulog u mesecu u kome se vrši sahrana), a takođe i na jednokratnu novčanu pomoć u visini dvanaest prosečnih plata u Republici Srbiji ostvarenih u prethodnoj godini u odnosu na godinu u kojoj je pripadnik civilne zaštite izgubio život. Kako Zakon ne predviđa ko se smatra članovima uže porodice, a upućuje na shodnu primenu propisa o penzijsko-invalidskom osiguranju, trebalo bi tumačiti da se, shodno tim propisima, uža porodica odnosi na bračnog druga i dete rođeno u braku ili van braka, usvojeno dete, pastorče i unuče.

Po članu 28. ZVS pripadnicima civilne zaštite naknađuju se iz budžeta jedinica lokalne samouprave i Republike Srbije i troškovi za prevoz, smeštaj i ishranu tokom njihovog učešća u aktivnostima civilne zaštite.

Kako se vidi, Zakon o vanrednim situacijama na drugačiji, moderni način reguliše pravo na obeštećenje povređenog ili bolesnog pripadnika civilne zaštite i, za slučaj njegove smrti, članova uže porodice, upodobljavajući ih pravima iz penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja. Zbog promena u sistemu zdravstvenog osiguranja, koji se ograničava na zaposlene za koje poslodavac plaća odgovarajuće doprinose, bilo je neophodno istaći da se pripadnicima civilne zaštite garantuje i pravo na zdravstvenu zaštitu (ako ga već ne ostvaruju po nekom drugom osnovu). Slično je i sa pravima iz penzijsko-invalidskog osiguranja. Zbog toga se stiče utisak da je obim prava korisnika proširen u odnosu na raniji Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda i drugih većih nepogoda¹⁶. Mogu se razumeti i razlozi koji su zakonodavca inspirisali na takva rešenja da omogući penziono-invalidnu zaštitu i stradalom pripadniku civilne zaštite, kao i članovima njegove uže porodice. *Ratio legis* je u činjenici da se ZVS primenjuje i za slučajeve drugih nesreća do kojih dolazi u slučajevima ratova, prirodnih katastrofa ili usled akata terorizma, a u otklanjanju posledica tih događaja jednako se uključuju pripadnici civilne zaštite (uz pripadnike Ministarstva unutrašnjih

¹⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 20/77, 27/85 i 52/89.

poslova i Vojske Srbije). Ali, i o ekonomskoj moći društva da podrži sistem odšteta se posredno vodi računa utoliko što se predviđa u nizu članova da će način obračunavanja naknada biti detaljnije predviđen podzakonskim aktima koje donosi Vlada. Zbog toga ZVS koji je sada u primeni ne sadrži odredbe o načinu kako bi se odredila visina naknade, o rokovima i sredstvima za isplatu, osim što upućuje na bliže propise Vlade, a u glavi IX reguliše u opštim crtama način na koji se finansira sistem zaštite i spasavanja. Pri tome se samo u članu 131. predviđa da će autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave biti zadužene za saniranje štete nastale na tom području (u skladu sa njihovim materijalnim mogućnostima). Očigledno, osim garantija izvesne odštete u korist pripadnika civilne zaštite (fizičkih i pravnih lica) koji pretrpe materijalnu štetu prilikom akcija spasavanja u koje su uključeni, kao i članova porodica onih koji u tim aktivnostima poginu, ostali građani koji trpe štetu na osnovu ZVS ne mogu očekivati bilo kakvu odštetu (osim u okviru ograničenih materijalnih mogućnosti lokalnih samouprava). Zakonodavac je posredno (upućujući na shodnu primenu propisa o zdravstvenoj zaštiti i penziono-invalidskom osiguranju za slučaj povrede na radu) opredelio obim prava (time i odštete) koja se garantuje povređenim ili obolelim pripadnicima civilne zaštite ili, u slučaju smrti, članovima njihove uže porodice. Postupak ostvarivanja prava regulisan je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju¹⁷. Pokreće ga svojim zahtevom osiguranik, mada bi, s obzirom na posebni zakonski osnov po kome se ustanovljavaju prava povređenih pripadnika civilne zaštite ili članova njihove uže porodice, bilo efikasnije kada bi taj postupak nadležni organ pokretao po službenoj dužnosti, čime bi se olakšala situacija po osiguranika koji se suočava sa teškoćama pribavljanja dokumentacije kojom potrepljuje svoj zahtev. Na taj način bi bile pravovremeno bile sprečene i moguće zloupotrebe prava po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja.

Budući da ZVS ne predviđa druge korisnike obeštećenja izuzev povređenih ili poginulih pripadnika civilne zaštite i lica koja su imala materijalna davanja u svrhe sprečavanja vanrednih situacija, posebna državna pomoć nastradalim u poplavama u Srbiji 2014. godini garantovana je Zakonom o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji¹⁸. Tim zakonom su

¹⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013 i 75/2014.

¹⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014.

predviđeni načini finansiranja obnove porodičnih stambenih objekata, stambeno-poslovnih i infrastrukturnih objekata (što je i detaljnije razrađeno), dok se samo okvirno reguliše obnova privredne delatnosti, poljoprivrednih gazdinstava, kulturnih dobara i kulturne infrastrukture. U procedure registracije i dodeljivanja pomoći uključeni su organi lokalne jedinice samouprave, Komisija za utvrđivanje šteta od elementarnih nepogoda i Kancelarija za pomoć i obnovu poplavljenih područja. Zakon ima vremenski ograničenu primenu, pa prestaje da važi po isteku jedne godine od kada je zakon stupio na snagu. Ograničena finansijska sredstva, komplikovana procedura za odobravanje sredstava (koja treba da služi kao barijera od mogućih zloupotreba), kao i dugogodišna nebriga države da obezbedi legalnu izgradnju i teškoće da se ustanovi efikasna katastarska evidencija razlozi su što postoje očigledna kašnjenja u u primeni zakona.

5. Zaključak

ZVS postavlja posebni zakonski okvir za odštetu onima koji stradaju kao pripadnici civilne zaštite u sprečavanju vanrednih situacija, kao i fizičkim i pravnim licima koja podležu materijalnoj obavezi. Prava povređenih pripadnika civilne zaštite ili članova njihove uže porodice, za slučaj njihove smrti, regulisana su shodno pravima povređenih na radu. Obim tih prava je šire predviđen nego što je to slučaj u ranijem zakonodavstvu, ali bi, u interesu efikasnijeg ostvarivanja prava korisnika trebalo razmisliti o potrebi pokretanja postupka za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja po službenoj dužnosti.

Posebним zakonom sa vremenski ograničenim dejstvom regulisano je i pravo na državnu pomoć žrtvama poplava radi obnove stambeno-poslovnih i drugih objekata u Srbiji. Nema se šta prigovoriti nastojanju države da se na taj način pokaže solidarnost sa žrtvama poplava, što je legitimno nastojanje države kao davaoca javnih obeštećenja. Međutim, u uslovima stihijne gradnje i neregulisanih vodotoka može se ubrzo pokazati da data pomoć u nekim slučajevima nije otklonila doprinoseće uslove koji su pogodovali nastanku štete ili uvećanju njenog obima. Poplave u istočnoj Srbiji do kojih je došlo tokom ove jeseni ponovo otvaraju pitanje efikasnosti i celishodnosti date posebne materijalne pomoći žrtvama elementarnih nepogoda. Ekonomske mogućnosti društva su, nažalost, takve da ni mnogo veća materijalna pomoć države ne može sanirati

štetne posledice od poplava koje trpe građani. Kako se to ne može očekivati ni ubuduće, valjalo bi građane organizovano uključivati u preventivne aktivnosti kojima mogu otkloniti ili smanjiti štetu koju trpe od elementarnih nepogoda, umesto da pasivno očekuju materijalnu pomoć države. Siromašna država ne može da garantuje socijalnu sigurnost građana, ni u redovnim, a pogotovu ne u vanrednim situacijama, pa bi zato bilo umesno građane upućivati na korisnost ustanove osiguranja, a kontrolom i razvojem tržišta osiguranja država može najviše potpomoći da se na vreme preduprede moguće štete od elementarnih nepogoda.

* * *

Nataša Mrvić Petrović, Ph.D.

Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

Zdravko Petrović, Ph.D.

Attorney et Law, Belgrade and Full Professor, University Sigmund Freud, Vienna

THE STATE AS A PROVIDER OF COMPENSATION IN THE CASE OF NATURAL DISASTERS

Summary: *This paper analyzes the theoretical basis for duty of the state to provide compensation in the case of natural disasters and demarcating this obligation and civil liability for damages. Based on the initial position that the state is obliged voluntarily, strictly from social reasons, the authors analyze the reasons for making public indemnity, basic characteristics and specificities, both theoretically and in the case of the Republic of Serbia.*

Keywords: *state, liability, compensation, damages, disaster, Serbia.*