

Vladimir Đurić¹

Siniša Aleksić²

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU NASTALU RADOM UPRAVE

- Uticaj istorijskog razvitka i komparativnih rešenja na teorijsko poimanje i ustavno uređenje -

Sažetak: Cilj ovog rada je da se istraži uticaj istorijskog razvitka instituta odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave i komparativnih rešenja na teorijsko razumevanje i ustavno proklamovanje ovog instituta. Analiza odgovornosti države iz istorijske i uporednopravne perspektive pokazuje širenje odgovornosti države i za štetu proizašlu iz upravnih ugovora i štetu prouzrokovanu radom javnih službi što vodi novim teorijskim obrazloženjima osnova takve odgovornosti, u koje se, osim greške, odnosno krivice i rizika sve više ubrajaju i jednakost u snošenju javnih tereta, socijalna solidarnost i shvatanje države kao najboljeg organizatora kompenzacije. Postoji mnogo argumenta za zaključak da se naknada štete prouzrokovane radom uprave razlikuje od privatnopravne naknade štete i da ima javnopravni karakter.

Cljučne reči: šteta, odgovornost države, upravni rad, javno pravo

Uvod

Dugo vremena u većini evropskih država u kojima je sistem građanskog prava zasnovan na recepciji rimskog prava negirana je mogućnost odgovornosti države ili njenih predstavnika za povrede i štete koje su pričinjene pojedincima. Takav pristup dobrim delom bio je posledica činjenice da rimsko pravo nije poznavalo koncept zaštite individue protiv grupe.³ Greška, odnosno krivica, kao osnova odgovornosti za štetu, mogla je u rimskom pravu biti pripisana samo pojedincima. Stoga se smatralo da država i njeni predstavnici ne mogu biti odgovorni za štete prouzrokovane njihovim radom.

Koncept greške kao osnove odgovornosti za štetu poslužio je, međutim, tokom vremena za postepeni razvoj pravnih pravila o ličnoj odgovornosti državnih predstavnika i državnih službenika. Do kraja XIX veka, većina evropskih država načelno je prihvatila mogućnost odgovornosti za tzv. privatne akte (*actes de gestion privée*), za

¹ Dr Vladimir Đurić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu

² Mr Siniša Aleksić, Panevropski univerzitet Apeiron

³ H. Street, *Governmental Liability: A Comparative Study*, 1953, p. 13

razliku od javnih akata (*actes de puissance publique*) za koje je mogućnost odgovornosti prihvaćena tek u XX veku. Osnovno pitanje u razvoju koncepta odgovornosti za javne akte bilo je da li država kao suverena vlast uopšte može biti odgovorna i, sledstveno tome, da li uživa imunitet u svim vidovima delovanja svojih organa i predstavnika?

Odgovornost države za štetu prouzrokovanu radom uprave – istorijska i komparativna perspektiva

Odgovornost države i imunitet suverenosti

Istorijski posmatrano, države su u domenu vršenja javne vlasti uživale skoro neograničen imunitet protiv pravnih zahteva za obeštećenje podnesenih od strane pojedinaca. Polazna tačka u takvom pristupu, kako u tradiciji *common law*-a, tako i u tradiciji država građanskog prava, bilo je poimanje imuniteta suverenosti. Maksimalno *The King can do no wrong*, odnosno *Le Roi ne peut mal faire*, odražavale su zajedničko rezonovanje u pravnom tretmanu štete koju su građani pretrpeli kao rezultat činjenja ili nečinjenja države.⁴ Postepeno, takvo shvatanje je napuštano, ali su pojedini elementi imuniteta države od odgovornosti za štetu prouzrokovanu radom uprave pravdani novim teorijskim argumentima, a u određenim slučajevima zadržani su u uporednom pravu sve do savremenog doba.

U Francuskoj čiji je iskustvo u velikoj meri uticalo na razvoj koncepta odgovornosti države u zemljama kontinentalnog prava, u doba pre Revolucije (*Ancient Regime*) država, razume se, nije bila odgovorna za štetu pričinjenu radom njenih službenika.⁵ Nakon Revolucije, tokom devedesetih godina XVIII veka postepeno započinje napuštanje shvatanja o imunitetu suverenosti, ali se razvijaju tri teorijska pristupa koja su u pitanje odgovornosti države za štetu prouzrokovanu radom službenika i uprave unela izvesnu dozu konfuzije i koja su, bar jednim delom, i dalje onemogućavala odgovornost države za štetu nastalu radom uprave. To su, najpre shvatanje da službenici treba da bude odgovorni; zatim uverenje da, iako bi trebalo da budu odgovorni, službenici treba da budu zaštićeni od nepravednih i zlonamernih tužbi i naposljetku rezonovanje prema kome službenici, ali i upravni poslovi u celini, zbog načela podele vlasti, treba da budu slobodni od mešanja od strane redovnih sudova, čak i u pitanjima odštetnog

⁴ Možda najpoznatiji primer takvog rezonovanja predstavljaju reči Chief Justice-a *Alexander Cockburn*-a u čuvenom slučaju iz britanske sudske prakse *Feather v.Reg.* iz 1865. prema kojima se "... maksima *The King can do no wrong* primenjuje kako na lične, tako i na političke greške i to ne samo na greške učinjene lično od strane Suverena, ako bi se tako nešto uopšte moglo zamisliti, već i na povrede učinjene od strane subjekata sa autoritetom Suverena. Iz maksime *The King can do no wrong* sledi, kao nužna posledica, da kralj ne može autorizovati grešku...U očima prava nikakva takva greška ne može biti učinjena, stoga, u pravu, ne može nastati nikakovo pravo na obeštećenje, a zahtev koji počiva na takvim navodima nije osnovan" – (1865) 6 B & S. 257 at. 295-6 navedeno prema H.Street.,2.

⁵ H.Street, 14.

prava.⁶ Kada je 1870. Dekretom ukinut potpuni imunitet državnih službenika otvorena je mogućnost ne samo za diferenciranje različitih vidova grešaka državnih službenika, već i za priznanje odgovornosti države, kao i za utvrđivanje različitih vidova njene odgovornosti. Do toga je došlo u sudskoj praksi.

Najpre je 1873. Sud za rešavanje sporova nadležnosti (*Tribunal Des Conflicts*) u poznatom slučaju *Blanco*⁷ utvrdio tri principa moguće odgovornosti države za štetu – država je odgovorna za grešku njenih službenika, odgovornost države treba da bude podvrgnuta pravilima koja su drugačija od onih sadržanih u građanskom pravu i o odgovornosti države treba da odlučuju upravni sudovi. Zatim je isti sud, iste godine, u slučaju *Pelletier*⁸ u kontekstu distinkcije između tzv. lične greške službenika i službene greške stao na stanovište da odgovornost službenika postoji samo u slučaju lične greške, pri čemu se odštetni zahtev realizuje pred građanskim sudovima, dok je u slučaju službene greške primarna odgovornost na strani države i o njoj odlučuje upravni sud, odnosno Državni savet. Lična greška se vezuje za određene slabosti, strasti, ili nesmotrenosti državnog službenika i za postojanje tih okolnosti koje se očigledno mogu odvojiti od vršenja administrativne funkcije, dok službena greška postoji ako je po sredi pogrešno činjenje, nečinjenje ili kasno činjenje u vršenju administrativne funkcije. Dakle, službena greška postoji u slučajevima da službenik odstupa od standarada uobičajne pažnje razumnog i opreznog čoveka, ili da je njegov čin *ultra vires*, ili da je prekoracio svoje nadležnosti, ili da nije poštovao pravila postupka propisana zakonom, ili da je pak izvršio zloupotrebu vlasti.⁹

Osim na temelju greške, odgovornost države u francuskom pravu može biti zasnovana i na riziku. Teoriju rizika razvio je Državni savet počevši od 1944. i prema njoj aktivnosti države, čak i kada se vrše bez krivice, mogu da u određenim okolnostima predstavljaju stvaranje rizika. Ako je tako stvoreni "rizik" pricinio štetu pojedincu, onda je na državi da tu štetu nadoknadi. Komplementarno obrazloženje za odgovornost države bez krivice zasnovano je na principu jednakosti građana u snošenju javnih tereta - *Egalité devant les charges publiques*. Zapravo, režim odgovornosti države na osnovu rizika nema opšti obim i odgovornost države za štetu prouzrokovanu radom uprave generalno ostaje zasnovana na konceptu greške. Državni savet je uveo koncept odgovornosti države bez greške u brojnim oblastima, ali je u skoro svakom slučaju za zasnivanje takvog vida odgovornosti države sudska praksa zahtevala dokazivanje nekog izuzetnog ili abnormalnog stanja stvari, kao što su npr. izuzetne povrede pricinjene rizičnom aktivnošću, ili izuzetan rizik koji proističe iz takvih aktivnosti, ili vršenje izuzetnog ovlašćenja javne vlasti. Ti zahtevi, po shvatanju pojedinih teoretičara, ukazuju

⁶ F. F. Blachly, *Approaches to State Liability; A comparative survey*, Law and Contemporary Problems, 1942, Vol.9.,205.

⁷ TC 8 February 1873 Blanco Case D.1873.3.17.

⁸ TS 30, July 1873 Pelletier Case D.1873.3.5.

⁹ B. Schwartz, *French Administrative Law and the Common Law World*, 1954, 260

da objektivna odgovornost države na osnovu rizika, uprkos nespornom i konstantnom napretku, ostaje komplementarni režim koji zahteva postojanje izuzetnih situacija čija je karakteristika da se povrede, odnosno štete koje su nastale, ne mogu više smatrati teretom za koji bi se normalno moglo očekivati da ga građani snose.¹⁰

Uprkos postepenom razvitku koncepta odgovornosti države, u francuskom pravu opstali su izvesni ostaci imuniteta suverenosti. Najvažniji izuzetak od široko postavljene odgovornosti države oličen je u imunitetu odgovornosti za štetu nastalu tzv. aktima vlade (*actes de government*). Država nije odgovorna za štetu nastalu radom uprave u vezi sa međunarodnim odnosima, u vezi sa odnosom između egzekutive i Parlamenta, kao i u vezi sa merama zaštite francuskih državljana i njihove imovine u inostranstvu.¹¹

Iako deluje čudno i suprotno pravnoj tradiciji, odgovornost države za štetu nastalu radom uprave u Ujedinjenom Kraljevstvu nije u potpunosti zasnovana na sudskim odlukama, već na odredbama zakona. Naime, isprva Kruna nije mogla biti odgovorna za nadoknadu štete koja je nastala u obavljanju javne službe. Od sredine XIX veka postalo je jasno da javna tela mogu biti odgovorna za štetu koju prouzrokuju njihovi službenici, ali samo dok nisu postupali kao agenti Krune.¹² Ukoliko se posmatra u kontekstu narastajuće uloge javnih tela i lokalne uprave u administriranju javnih službi u to vreme, takva potencijalna odgovornost je bila veoma značajna.¹³ Međutim, da bi se izbegao preterani broj tužbi i postupanje sudova u većem broju predmeta sa istim zahtevima, 1893. je usvojen Zakon o zaštiti javnih vlasti koji je postavio izvesne vremenske limite građanskim tužbama protiv javnih vlasti i, u cilju obeshrabrivanja pokretanja postupaka, predvideo određena pravila o visini iznosa za nadoknadu štete.

U prvoj polovini XX veka promenjena uloga države u društvenom životu više nije više bila spojiva sa doktrinom njenog apsolutnog imuniteta, niti su sa tom doktrinom bili kompatibilni vladavina prava i sudska nezavisnost. Nakon Drugog svetskog rata i pojedinih sudskih odluka koje su izazvale veliku kontroverzu u javnosti,¹⁴ usvo-

¹⁰ A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de Droit Administrative*, 1996, 804-5.

¹¹ D.Fairgrieve, *State Liability in Tort, A Comparative Law Study*, 2003, 14; H.Street, 16.

¹² Takva je odgovornost prihvaćena u većem broju sudskih odluka – *Itchin Bridge Company v. The Southampton Board of Helth (1858) 8 E&B, 811; Marsey Docks & Harbor Board v. Gibbs (1866) LR 1 HR 93*

¹³ D.Fairgrieve, 11.

¹⁴ Kao što je slučaj *Adams v. Naylor* u kojem je sud odbacio tužbu za nadoknadu štete zbog smrti jednog i teškog ranjavanja drugog dečaka koji su u potrazi za loptom naleteli na mine, a upozorenje o njihovom postavljenju je bilo slabo vidljivo zbog naslaga peska, sa obrazloženjem da Kraljevska inženjerija ne može biti odgovorna za nemar u tom slučaju, istovremeno negirajući mogućnost *ex gratia* odštete, naročito imajući u vidu da je rudnik u kome su mine bile postavljene korišćen u ratu, tako da su se dečije ozlede mogle smatrati ratnim ranama za koje je

jen je 1947. *Crown proceedings Act* kojim je izričito priznata odgovornost države za štetu i koji se, zbog toga, smatra jednom od prekretnica u britaskoj pravnoj i ustavnoj istoriji.

U odeljku 2 (1) tog Zakona, predviđeno je da je Kruna (u smislu države) podvrgnuta istoj odgovornosti za štete kao privatna lica u odnosu na delikte koje su počinili njeni službenici i agenati, pri čemu se pod agentima podrazumevaju i nezavisni ugovarači angažovani od strane Krune. Međutim, u Zakonu je sadržan i uslov prema kome se nijedan postupak neće voditi protiv Krune na osnovu izložene odredbe, u odnosu na bilo koji akt ili propust njenog službenika ili agenta, osim ako bi takvo činjenje ili nečinjenje, nezavisno od odredbi Zakona, dalo povoda za odštetni zahtev protiv službenika ili agenta, odnosno njihove imovine. Načelno, tužbeni zahtev se podnosi protiv određenog vladinog departmana. Odgovornost države može proisteći i iz povrede određene dužnosti predviđene zakonom, koja takođe obavezuje druge subjekte. U takvom slučaju, Kruna će biti odgovorna za štetu nastalu neispunjavanjem takve dužnosti, za koju bi takav subjekt bio odgovoran da je privatno lice. Takva odgovornost se često izričito predviđa odredbama posebnih zakona, kao što je to, primera radi, sučaj za Zakonom o zaštiti potrošača iz 1987.

U vezi sa pitanjem odgovornosti države i imunitetom suverenosti treba istaći da *Crown Proceedings Act* propisuje postojanje izvesnih ostataka takvog imuniteta. Osim za sudske akte, koji nisu tema ovog rada, država je prema *Crown Proceedings Act-u* uživala imunitet od odgovornosti za ozlede koje su pripadnici oružanih snaga pretrpeli na dužnosti, ili čak i van dužnosti ako su bili u prostorijama oružanih snaga, a ozlede su im naneli pripadnici oružanih snaga na dužnosti, ali je takav imunitet ukinut 1987. donošenjem *Crown Proceedings (Armed Forces) Act-a*. Još uvek je međutim zadržan imunitet od odgovornosti države za poštanske usluge. Naime, Zakon o pošti (*The Post Office Act*) iz 1969. propisuje da nije dozvoljen postupak za nadoknadu štete (protiv države) u pogledu bilo kog gubitka ili štete koji su pretrpljeni iz razloga a) bilo kog činjenja ili nečinjenja u vezi sa poštom ili neuspehom u prikupljanju pošte, ili b) neuspeha ili prekida takvih usluga, ili greške, odnosno propusta zbog adresara koji se koristi u takvim uslugama. Takvo zakonsko rešenje posledica je činjenice da je status Poštanske službe evoluirao iz kraljevske penumbre, odnosno posebnih privilegija garantovanih od strane monarha.¹⁵ Naposletku, ali ne i najmanje važno, imunitet države još uvek postoji za tzv. *akte države*, odnosno određene osetljive akte izvršne vlasti koji su van domašaja sudske kontrole, odnosno nadležnosti sudova,¹⁶ što je zapravo koncept analogan tzv. aktima vlade (*actes de government*) u francuskom pravu.

odeljkom 3. *Personal Injuries (Emergency provisions) Act* – a iz 1939. izričito bilo propisano da neće biti nadoknade štete - (1946) 2 All E.R. 241.

¹⁵ D.Fairgrieve, 15.

¹⁶ Isto, 14.

Američka istorija odgovornosti države za štetu odražava svojevrsnu evoluciju od skoro neupitne recepcije *common law* doktrine o imunitetu suverenosti do naizgled zakonske osnove za takav imunitet, uz važne izuzetke kao što su savezni Zakon o deliktnoj odgovornosti (o odštetnim zahtevima) (*Federal Tort Claims Act*) iz 1946 i drugi zakoni kojima su priznati pojedini elementi odgovornosti države, odnosno kojima je ustanovljeno pravo na podnošenje zahteva za nadoknadu štete protiv države.¹⁷ Pravna tradicija u SAD je u velikoj meri skeptična prema nametanju odgovornosti državi ukazujući ne samo na neizvesnost posledica takve odgovornosti, već i na nekonzistentnost omogućavanja ostvarivanja prava (na nadknadu štete) protiv iste vlasti (vlade, odnosno države) koja donosi zakone od kojih ta prava zavise.¹⁸ Zbog toga su sudovi u SAD tradicionalno stajali na stanovištu da tužbe za nadoknadu štete protiv države moraju biti autorizovane, odnosno odobrene od strane Kongresa kroz izričito (zakonsko) odricanje od imuniteta suverenosti.¹⁹ Doduše, Vrhovni sud SAD uspeo je da razvije doktrinu da se odšteta, i bez izričitog zakonskog odobrenja, može zahtevati od određenog službenika koji nije postupao u skladu sa Ustavom,²⁰ ali tu doktrinu nije proširio i na tužbe protiv federalne upravne agencije.²¹

Federal Tort Claims Act propisuje da su SAD odgovorne za novčanu (od)štetu zbog povrede ili gubitka imovine, ili ličnih ozleda i smrti koje su uzrokovali službenici federalne vlade. Polazeći od amandmana XI na Ustav SAD kojim je predviđeno da se sudska vlast SAD neće protezati na bilo koji spor po pravu ili pravičnosti koji pokrenu ili nastave protiv jedne od država SAD građani druge države, odnosno građani ili podanici bilo koje strane države, Vrhovni sud SAD je stao na stanovište da se tužbe za novčanu nadoknadu štete ne mogu podnositi protiv federalnih jedinica, odnosno da nijedna federalna jedinica ne može biti tužena po tom osnovu.²² U pogledu odgovornosti lokalnih vlasti, Vrhovni sud je dopustio tužbe za nadoknadu štete, ali samo kada se "činjenjem za koje se tvrdi da je neustavno primenjuje ili izvršava propis ili odluka koja je zvanično usvojena od strane službenika tog tela..."²³ Punitivna naknada šteta, prema shvatanju Vrhovnog suda, ne može da bude dosuđena protiv bilo kog javnog entiteta.²⁴

¹⁷ Npr. Zakon o privatnosti, Zakon o slobodi informisanja, Zakon o Amerikancima sa posebnim potrebama, Zakon o diskriminaciji na osnovu starosti, itd

¹⁸ P. F. Figley, J. Tidmarsh, "The Appropriations Power and Sovereign Immunity", *Michigan Law Review*, 2009, Vol.107.

¹⁹ J.Travis, "Note: Rethinking Sovereign Immunity after Bivens", *New York University Law Review*, 1982, vol.57, 642-652.

²⁰ *Bivens v. Six Unknown Named Agents of the Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971)

²¹ *F.D.C.I. v. Meyer*, 510 U.S.471 (1994)

²² Sud je izričito stao na stanovište da je "tužba privatnog lica kojom se traži da se nametne odgovornost (federalnoj jedinici – prim.V.Đ.) koja bi dovela do plaćanja iz javnih fondova za-branjena XI amandmanom..." - *Edelman v. Jordan*, 415 U.S. 651,653 (1974)

²³ *Monnell v. Department of Social Services*, 436 U.S. 658 (1978)

²⁴ *City of Newport v. Fact Concerts, Inc.* 453 U.S. 247 (1981)

Odgovornost za rad uprave u nemačkom pravu najpre je počivala na ličnoj odgovornosti službenika. Prema paragrafu 839. st.1. Nemačkog građanskog zakonika iz 1900, u slučaju da službenik namerno ili iz nepažnje učini povredu službene dužnosti prema trećoj strani, on će nadoknaditi trećem licu štetu nastalu po tom osnovu, dok, u slučaju da se službeniku može pripisati samo nemar, on može biti smatran odgovornim samo ako oštećeni nije mogao da dobije kompenzaciju na neki drugi način. Osnov odgovornosti službenika bila je povreda službene dužnosti. Isključivo lična odgovornost službenika počivala je na poimanju odnosa između službenika i javne vlasti u svetlu privatnopravnog ugovora, ili mandata shvaćenih u kategorijama rimskog prava. Prema tom shvatanju, ako bi službenik postupao ilegalno, njegovi akti su bili *acta contra mandatum* i kao takvi nisu mogli da budu pripisani državi, odnosno javnim vlastima, te je službenik, izvan granica mandata, bio smatran privatnim licem koje može biti tuženo pred građanskim sudovima.²⁵ Takvo shvatanje bilo je, na svojevrsan način, pravno opravdanje imuniteta države.

Izložena odredba Građanskog zakonika o odgovornosti službenika bila je, sa jedne strane, preuska, jer je odgovornost pripisivala samo državnim službenicima (*Beamte*), a ne i ostalim licima zaposlenim, odnosno angažovanim u javnoj upravi, dok je, sa druge strane, širila njihovu odgovornost za svaku štetu nastalu povredom službene dužnosti, a ne samo za povredu prava i enumerativno navedenih interesa u opštoj odredbi paragrafa 823 Građanskog zakonika koji se odnosi na građanskopravnu odgovornost za štetu.²⁶

Koncept odgovornosti države u nemačkom pravu uveden je Vajmarskim ustavom od 1919. i takvo rešenje, sa neznatnim izmenama, prihvata i Osnovni zakon od 1949. Članom 20. st.3. Osnovnog zakona propisano je najpre da će izvršna vlast, u istom obimu kao i sudstvo, biti vezana zakonom i pravdom. To je konstitucionalizacija principa pravne države (*Rechtsstaat*) koji vodi odgovornosti države za štetu. Član 34. Osnovnog zakona predviđa institucionalnu garantiju državne odgovornosti propisujući da će odgovornost, u slučaju da bilo koje lice, u vršenju javne funkcije koja mu je poverena, krši svoje službene dužnosti prema trećim licima, principijalno ležati na državi ili javnom organu koji takvo lice zapošljava. U slučaju namernog nezakonitog ponašanja ili krajnje nepažnje, država zadržava pravo na regres protiv pojedinačnog službenika. Istim članom normirano je da će redovni sudovi, u takvim slučajevima, biti nadležni za potraživanja za naknadu štete.

Izložena odredba čl.34. nemačkog Osnovnog zakona vrši transfer odgovornosti sa službenika na državu, odnosno organ javne vlasti koji službenika zapošljava izri-

²⁵ Više o istorijskom razvoju odgovornosti za štetu u G. Horst, *Die Entwicklung der Amtshaftung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*, 1958.

²⁶ Prema tom članu, lice koje suprotno zakonu namerno ili iz nepažnje povredi život, telo, zdravlje, slobodu, imovinu, ili neko drugo pravo drugog lica dužno je da nadoknadi štetu koja proizilazi iz toga

čito propisujući odgovornost države što, prema doktrinarnim tumačenjima, znači da isključivanje i ograničavanje odgovornosti javnih vlasti može biti samo izuzetno i zahteva rigorozno opravdanje.²⁷ Ukoliko se čl. 34. Osnovnog zakona sagledava u vezi sa odredbom par. 839.st.1. Nemačkog građanskog zakonika, jasno se dolazi do zaključka da do odgovornosti države može da dođe tek u slučaju da su ispunjeni uslovi za ličnu odgovornost službenika koji su predviđeni Građanskim zakonikom.²⁸ Transfer odgovornosti na državu znači da je službenik izuzet od odgovornosti i ima za cilj da se, umesto službenika, u ulozi debitora pojavi država, odnosno ima za cilj da obezbedi efikasnu sudsku zaštitu za oštećene koji često ne bi mogli da dobiju nadoknadu od lično odgovornog službenika. Da službenici ne bi zloupotrebljavali imunitet od lične odgovornosti za štetu, čl.34.Osnovnog zakona zadržava pravo regresa za državu.

Ustavna odredba o odgovornosti države u SR Nemačkoj širi značenje pojma službenik na bilo koje lice koje u vršenju javne funkcije krši službenu dužnost.²⁹ Vršenje javne funkcije postoji uvek kada je postupanje zasnovano na zakonu koji izričito određuje izvesnu dužnost, odnosno kada obuhvata bilo koji vid suverenog postupanja koje, kao takvo, postoji ukoliko se javne dužnosti i funkcije vrše u smislu javnog prava.³⁰ Službene dužnosti su dužnosti ličnog postupanja službenika u obavljanju njegove funkcije. Teorijski posmatrano, reč je o internim dužnostima koje službenik ima prema organu kao poslodavcu i one se izvode iz svih vrsta i vidova pravnih odredbi, od zakonskih i podzakonskih čiji su tvorac državni organi, do onih koje su sadržane u opštim aktima jedinica lokalne samouprave, uključujući običajno pravo, pa čak i instrukcije, ali su takve dužnosti često identične zakonskim obavezama koje država ima prema građanima.³¹ Budući da ne postoji lista službenih dužnosti koja bi bila konačno utvrđena opštim aktima, sudovi su u praksi utvrdili veći broj službenih dužnosti čije kršenje može dovesti do odgovornosti države.³² Osnovna službena dužnost koja proističe iz čl. 20. Osnovnog zakona je dužnost zakonitog postupanja, ali je priroda te dužnosti takva da je ona generički pojam za sve ostale službene dužnosti, među kojima poseban značaj ima dužnost odgovarajućeg i zakonitog postupanja prilikom vršenja diskrecionih ovlašćenja.³³

²⁷ F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, 1998, 6, 9, 294; S. Pfab, *Staatshaftung in Deutschland*, 1997, 95.

²⁸ F. Ossenbühl, 12

²⁹ F. Ossenbühl, 14-25.

³⁰ V. R.Surma, *A Comparative Study of the English and German Judicial Approach to the Liability of Public Bodies in Negligence*, (2000) Oxford U Comparative L Forum 8 at ouclf.iuscomp.org text after note 146.

³¹ Isto, text after note 156.

³² F. Ossenbühl,n.d. S.41-50

³³ U praksi su sudovi i u postupcima za nadoknadu štete ocenjivali pogrešno, odnosno korišćenje diskrecionog ovlašćenja u pogrešnom cilju (*Ermessensfehlgebrauch*), prekoračenje ovlašćenja (*Ermessensüberschreitung*), nevršenje diskrecionog ovlašćenja (*Ermessensnichtgebrauch*) i poseban slučaj kada službeno lice nije utvrdilo da diskreciono ovlašćenje vodi samo jednoj

Osim odgovornosti za kršenje službene dužnosti, odnosno za grešku, u nemačkom pravu postoji i odgovornost države za zakonite akte i mere uprave. Prema praksi Saveznog vrhovnog suda, kada zakonite mere uprave utiču na lične ili imovinske interese građana, oni imaju pravo na nadoknadu štete za gubitak koji su takvim aktima i merama pretrpeli. Za ostvarivanje tog prava nužno je međutim da se dokaže da su bili podvrgnuti posebnoj teretu u korist većeg opšteg dobra. Nadoknada za eksproprijaciju je samo jedan vid ovog opšteg principa koji se, međutim, ne ograničava samo na svojinu i ostala stvarna prava, već je u praksi Saveznog vrhovnog suda proširen i na žrtvovanje određenih ličnih nematerijalnih dobara. U slučajevima gubitka u nematerijalnim dobrima naknada se odobrava ako su pravni interesi i prava na koje se odnosi upravna delatnost pokriveni članom 2. st.2. Osnovnog zakona - život, zdravlje, telesni integritet i sloboda kretanja. Povreda navedenih dobara mora da pogađa žrtvu nejednako u odnosu na ostale građane, a zahtev za nadoknadu štete može da se odnosi samo na ono što prevazilazi terete za koje se očekuje da ih građani snose u svakodnevnom životu u modernom društvu.³⁴

Ostvarivanje odgovornosti države

Odgovornost države za štetu prouzrokovanu radom uprave ostvaruje se pred sudovima. U zemljama anglosaksonskog prava za odlučivanje o nadoknadi štete nadležni su redovni sudovi. Prema engleskom pravu, zahtevi za nadoknadu štete prouzrokovane radom uprave su na istom nivou sa ostalim pravnim lekovima protiv nezakonitog postupanja.³⁵

Mnoga zakonodavstva, pod uticajem francuskog modela, ostvarivanje odgovornosti države predviđaju u upravnim sudovima. Dualistički pristup, odnosno tretiranje spornih upravnopravnih pitanja potpuno suprotno od rešavanja sporova između privatnih lica, rezultirao je u rigidnoj podeli između javnog i privatnog prava i u materiji ostvarivanja odgovornosti države za štetu prouzrokovanu radom uprave, budući da se odlučivanje o zakonitosti upravnog rada od strane redovnih sudova izvorno smatralo neprihvatljivim. Proceduralno, u državama sa tradicijom građanskog prava, pretežno upravni sudovi imaju nadležnost za sporove za nadoknadu štete protiv države kao suverena, odnosno u sporovima koji se odnose na ostvarivanje državnih prerogativa i vršenje javnih ovlašćenja.

Međutim, u državama u kojima u okviru sudske vlasti kao nadležnog foruma za odlučivanje o odštetnim zahtevima postoje redovni i upravni sudovi mogu se javiti izvesna pitanja u vezi sa razgraničenjem njihove nadležnosti u materiji ostvarivanja od-

mogućoj zakonitoj odluci (*Ermessensreduzierung auf Null or Selbstbindung der Verwaltung*) – R.Surma, text after note 170.

³⁴ A.Gromitsaris, *Liability And Accountability*, Annual Report - 2011 – Germany, Ius Publicum Network Review, N.1/2011, 23,24.

³⁵ R.Surma, text after note 244.

govornosti države za štetu prouzrokovanu radom uprave, naročito u slučajevima u kojima je reč o složenijoj ulozi države u ekonomiji i društvu, poput odgovornosti za štetu proizašlu iz upravnih ugovora, ili za štetu prouzrokovanu radom javnih službi i/ili preduzeća u mešovitoj svojini.

U Francuskoj, kao što je prikazano, upravni sudovi imaju isključivu nadležnost da odlučuju o zahtevima za nadoknadu štete prouzrokovane radom uprave. Isključiva nadležnost upravnog sudstva vidljiva je i u složenim pitanjima u vezi sa greškom kao osnovom odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave. Naime, za slučaj da postoji kombinacija lične i službene greške službenog lica koje su uzrokovale štetu, Državni savet je razvio teoriju "kumulacije" koja omogućava da se i pred upravnim sudovima postavi odštetni zahtev.³⁶ Važenje principa odgovornosti države koji su ustanovljeni u opisanom slučaju *Blanco* prošireno je 1908. od strane Suda za rešavanje sporova nadležnosti na sve javne vlasti,³⁷ uključujući i javne službe, tako da se u savremeno doba francuski pravni sistem nosi sa velikim brojem zahteva i sa trendom da se nadoknada štete dozvoli ne samo za tzv. velike greške (*faute lourde*), već i za tzv. obične greške (*faute simple*) u oblasti zdravstvene zaštite, hitnih intervencija i regulatornih aktivnosti, a pojedini autori čak razmatraju pitanje da li će koncept *faute lourde* uskoro biti potpuno napušten u svim pitanjima javnih politika i javnih službi.³⁸ U vezi sa upravnim ugovorima čija je specifičnost u francuskom pravu mogućnost jednostranog raskida od strane uprave, čak i onda kada pravo na raskid ugovora nije izričito predviđeno, treba istaći da je druga ugovorna strana zaštićena zahtevom za nadoknadu štete i to kako stvarno pretrpljene štete, tako i izmakle dobiti,³⁹ o čemu, razume se, odlučuju upravni sudovi.

Prema shvatanju nemačke ustavnopravne i upravno-pravne doktrine zahtevi za nadoknadu štete smatraju se "sekundarnom" zaštitom, odnosno pravnim sredstvima koja se koriste u krajnjem slučaju i nisu na istom nivou kao sudska ocena zakonitosti rada uprave i poništavanje njenih akata koji se smatraju "primarnim" sredstvima pravne zaštite. Odnos između upravnosudske ocene zakonitosti rada uprave i poništavanja njenih akata i zahteva za nadoknadu štete je i pitanje podele rada, odnosno razgraničenja nadležnosti između Ustavnog suda, upravnih i građanskih sudova. Prema par. 839. st. 3. Nemačkog građanskog zakonika, ne postoji odgovornost službenika ukoliko tužilac namerno ili iz krajnje nepažnje nije uspeo da spreči štetu koristeći bilo koji drugi pravni lek. Funkciju ovog pravila savremena pravna nauka vidi u naglašavanju da tužilac ne-

³⁶ Prvi put teorija "kumulacije" primenjena je u slučaju *Anguet* (C.E. 3 Feb. 1911), a njeni limiti su postavljeni u slučaju *Litzler* (C.E. 23 June 1954) kada je Državni savet odbio da primeni ovu teoriju u slučaju u kojem je pitanje nadoknade štete nastalo nakon ubistva koje je službenim pištoljem počinio carinski službenik u uniformi, ali van dužnosti.

³⁷ U slučaju *Feutry* (T.C. 29 February 1908) važenje ovih principa prošireno je na lokalne vlasti.

³⁸ P. Laurent Frier, J. Petit, *Précis de Droit Administrative*, 2006, p. 481

³⁹ D. Milenković, *Upravni ugovori, teorija, zakonodavstvo, praksa*, Beograd 2014, 57.

ma pravo izbora između primarne i sekundarne pravne zaštite,⁴⁰ tako da tužilac može da koristi sekundarnu zaštitu tek nakon što je potpuno, ali neuspešno primenio primarna sredstva pravne zaštite, odnosno iscrpeo upravnosudsku ocenu i zahtev za poništavanje akta.⁴¹ Dakle, samo šteta koja se ne može izbeći korišćenjem tih "osnovnih" lekova protiv pogrešnog, nezakonitog i/ili neustavnog akta pred upravnim sudovima (i konačno u postupku po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom) može da izazove građanskopravne tužbe za nadoknadu štete.⁴² Ustavna odredba o odgovornosti države u SR Nemačkoj odnosi se na odgovornost države ne samo za akte državnih i javnih službenika na svim nivoima javne vlasti, već i za privatna lica i preduzeća na koja su u određenim slučajevima prenesena javna ovlašćenja.⁴³ Vršenje javne funkcije, kao što je istaknuto, postoji uvek kada obuhvata bilo koji vid suverenog postupanja koje, kao takvo, postoji ukoliko se javne dužnosti i funkcije vrše u smislu javnog prava. Kada je reč o pitanjima u kojima javne vlasti mogu da biraju da postupaju u smislu privatnog prava ili suverenog vršenja javne dužnosti, kao i slučaju materijalnih radnji, mogu postojati izvesne teškoće u određivanju da li je po sredi suvereno postupanje. Nemački sudovi u takvim slučajevima primenjuju različite kriterijume – primera radi, ukoliko je forma akta ona koja je ustanovljena u oblasti javnog prava i koja se koristi u javnom pravu, utoliko se smatra da je reč o vršenju službene dužnosti.⁴⁴ U pogledu sporova nastalih iz upravnog ugovora (u SR Nemačkoj javnopravnog ugovora), kao i u Francuskoj, važi da su u nadležnosti upravnih sudova.⁴⁵ Prema par.40.st.2. nemačkog Zakona o upravnim sporovima (*Verwaltungsgerichtsordnung*) obraćanje redovnim sudovima će biti dostupno za imovinske zahteve zbog gubitka zarad opšteg dobra i iz javnopravnih depozita, kao i za naknadu štete od povrede obaveza javnog prava koje se ne zasnivaju na javnopravnom ugovoru za šta nadležni ostaju upravni sudovi.

Teorije o odgovornosti države

Istorijski razvoj odgovornosti države za štetu prouzrokovanu radom uprave i uporednopravna rešenja tog pitanja, kao što je istaknuto, u uskoj su međuzavisnosti sa teorijskim poimanjem imuniteta države, a time i sa teorijskim obrazloženjem osnova takve odgovornosti.

Imunitet države od odgovornosti za štetu prouzrokovanu radom uprave dugo vremena bio je predmet ozbiljnog teorijskog razmatranja u pravnoj literaturi, što se u SAD, obzirom na zadržavanje određenih elemenata imuniteta suverenosti, može pratiti sve do današnjih dana. Mnogi autori isticali su i ističu da bilo kakav vid imuniteta su-

⁴⁰ H Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1997, 633.

⁴¹ F Ossenbühl, 92-93.

⁴² A.Gromitsaris, 29.

⁴³ F. Ossenbühl, 14-25.

⁴⁴ V. u R.Surma, text after note 146.

⁴⁵ D.Milenković, 74,

verenosti podrija vladavinu prava,⁴⁶ dok se, sa druge strane, navodilo i u SAD još uvek navodi, da podela vlasti može da bude opravdanje takvog imuniteta. Opravdanje imuniteta podelom vlasti počiva na dve osnovne grupe argumenata. Odgovornost države može, sa jedne strane, da podrije sudska nezavisnost.⁴⁷ Zaista bi se moglo argumentovati da uvođenje odgovornosti države za štetu prouzrokovanu radom uprave može u krajnjem ishodu da vodi i odgovornosti države za štetu prouzrokovanu radom sudstva, budući da su sudstvo i izvršna vlast podjednako vezane zakonom. Time bi uvođenje takve odgovornosti moglo dovesti i do narušavanja sudske nezavisnosti, baš kao što bi se moglo držati da sudstvo, odlučujući o odgovornosti države, može da bude sklonije svojevrsnom samoograničavanju što je takođe protivno nezavisnosti sudstva. Sa druge strane, u okviru shvatanja o opravdanosti imuniteta podelom vlasti, ističe se da odgovornost države može negativno da utiče na ostvarivanje zadataka izvršne vlasti, naročito u smislu pružanja javnih usluga.⁴⁸

Opravdanje određenih elemenata imuniteta počiva i na svojevrsnim pravno-ekonomskim argumentima. Naime, u kontekstu državne odgovornosti, može se rezonovati da kompenzaciju oštećenima i sudske troškove nadoknađuju zapravo poreski obveznici, a ne oni koji su štetu neposredno prozrokovali, tako da nema mnogo logike, niti opravdanja da se šteta, naročito ona koja je velika, ili moralna šteta nadoknađuje u celini iz javnih fondova. Francuski Državni savet je zbog toga razvio poseban pristup koji uzima u obzir potrebu balansa između prava države i njenih građana. Takav pristup u pitanjima moralne štete nastale nepravilnim radom uprave nalaže da se ona ispravi formalnom deklaracijom Saveta da je došlo do administrativne greške, jer dodeljivanje novčane nadoknade u takvim slučajevima ne bi, kao u privatnom pravu, obnovilo ravnotežu između imovine onoga ko je štetu naneo i žrtve i ležalo bi na javnim fondovima, odnosno fondovima poreskih obveznika koje ne treba kriviti za grešku i koji od nje nemaju neposredne koristi.⁴⁹ Sa druge strane, u teoriji ima shvatanja da poreski obveznici treba da budu smatrani odgovornima za rđavo postupanje uprave, jer su oni glasači koji su izabrali one koji vode državu.⁵⁰

Teorijsko obrazloženje osnova odgovornosti države, polazeći od istorijskog razvoja tog instituta i uporednopravnih rešenja, jasno ističe da su greška, odnosno krivica i

⁴⁶ Tako, primera radi, u novijoj pravnoj literaturi u SAD – E. Chemirinsky, "Against Sovereign Immunity", *Stanford Law Review*, 2001/53 i V. C. Jackson, "Suing the Federal Government: Sovereignty, Immunity, and Judicial Independence", *George Washington. International Law Review*, 2003/35.

⁴⁷ H. J. Krent, "Reconceptualizing Sovereign Immunity", *Vanderbilt Law Review*, 1992/45.

⁴⁸ Videti o toj temi u D.Fairgrieve, 64 i dalje.

⁴⁹ L.Trotabas, "Liability in Damages under French Administrative Law", *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 1930/12, 63.

⁵⁰ B. P. Dauenhauer, M. L. Wells, "Corrective Justice and Constitutional Torts", *Georgia Law Review*, 2001/35.

rizik hronološki, a na izvestan način i po značaju, prvi i drugi koncept takve odgovornosti.⁵¹ Za razliku od greške, odnosno krivice i rizika koji mogu da budu osnov odgovornosti kako javnih, tako i privatnih lica, odgovornost države, kao što je istaknuto, može da bude opravdana i jednakošću u snošenju javnih tereta, konceptu koji se zasniva na ideji da se tereti u društvu moraju deliti. Taj se koncept, međutim, prema pojedinim autorima, ne može u potpunosti izjednačiti sa pojmom odgovornosti shvaćenog kao preuzimanje obaveza za nečiju aktivnost i štetu koju ona prouzrokuje, već je zasnovan na društvenoj solidarnosti – socijalni tereti, kako god nastali, ne treba da budu nejednako snošeni.⁵² U domaćoj pravnoj nauci istaknuto je da se u situaciji kada se obaveza države na nadoknadu štete nalazi u korelaciji sa zakonitim i pravilnim vršenjem upravne delatnosti ne može govoriti o nekoj "odgovornosti" države i da je obaveza nadoknade štete u takvim slučajevima zapravo "javno obeštećenje" kao poseban režim naknade.⁵³

Jednakost u snošenju javnih tereta u uskoj je vezi sa još jednim vidom opravdanja odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave. Reč je o socijalnoj solidarnosti. Socijalna solidarnost kao osnova za kompenzaciju koju država treba da pruži onima koji su su pretrpeli štetu zasniva se na stavu da društvo u kojem postoji međusobna zavisnost stvara dužnost solidarnosti. Naše obaveze ne nastaju prosto našim dobrovoljnim izborom, već i na osnovu društvenog položaja koji zauzimamo, što je u suštini argument zasnovan na ideji socijalne pravde.⁵⁴

Teorijsko opravdanje osnova odgovornosti države, odnosno njene obaveze da pruži kompenzaciju za štetu nastalu radom uprave može da bude oličeno i u ideji da je država naprosto najbolji organizator kompenzacije, jer, imajući u vidu informacije i resurse kojima raspolaže, može da upravlja nadoknadom štete na najefikasniji način. Reč je o situacijama društvenog aranžiranja određenih formi kolektivne zaštite od rizika koji nisu očigledni većini stanovnika, ali za koje je jasno da se od države može očekivati da ih proceni. To je način podruštvljavanja rizika zasnovan ne toliko na ideji solidarnosti, koliko na procesu identifikovanja najbolje informisanog organizatora kompenzacije.⁵⁵ Drugim rečima, država sve više postaje osiguravajuća kompanija koja građane osigurava protiv nesreća i incidenata raspodeljujući terete na sve građane, odnosno javlja se kao osiguravač protiv šteta nanetih sopstvenim aktivnostima preko sistema poreza kojim se šteta socijalizuje.⁵⁶

⁵¹ J.Bell, "Governmental Liability: Some Comparative Reflections", *InDret, Revista Para el Análisis del Derecho*, 2006/1, 4.

⁵² Isto, r. 5

⁵³ Z.Tomić, "Pravna priroda tzv. odgovornosti države za štetu u jugoslovenskom pravu", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1983/1-4, 703.

⁵⁴ J.Bell, 5.

⁵⁵ Isto.

⁵⁶ D.Kavran, "Odgovornost za štetu nanetu radom uprave u uporednom pravu sa posebnim osvrtom na anglosaksonsko pravo", *Pravni život*, 1992/9-10, 1933.

Naposletku, u okviru razmatranja teorijskih pristupa odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave, može se postaviti pitanje da li su razlozi za takvu odgovornost, pravna priroda i osnove takve odgovornosti, kao i način njenog ostvarivanja u različitim pravnim sistemima uticale na opšte pravno-teorijsko sagledavanje instituta naknade štete. Nesumnjivo je da je naknada štete prouzrokovane radom uprave u francuskom pravu po svim navedenim kriterijumima javnopravnog karaktera i samim tim kvalitativno drugačija od naknade štete u privatnom pravu. Štaviše, i u nemačkom pravu postepeno je sazrevala ideja o posebnoj potrebi za zaštitom u okviru javnopravnih odnosa koja se temeljila, sa jedne strane, na shvatanju da se u javnim odnosima ne može reagovati samo zahtevima za nadoknadu štete iz domena privatnog prava, već se moraju uvažavati i opšte odredbe o zaštiti ličnih prava koja se odnose i na javnopravni domen, dok se, sa druge strane, takva ideja obrazlagala i samom posebnosti javnog prava i stavom da zaštita osnovnih prava mora biti koncentrisana na pravednu odštetu upravo zbog specifičnosti osnovnih prava.⁵⁷ Shvatanje Saveznog ustavnog suda SR Nemačke o tzv. horizontalnom važenju ljudskih prava predstavlja, na izvestan način, korak u tom pravcu. No, time se već analiza približava terenu ustavnopravnog regulisanja odgovornosti države i naknade štete.

Ustavnopravno regulisanje odgovornosti države

Različiti argumenti koji su podelom vlasti pravdali imunitet države od odgovornosti za štetu nastalu delovanjem uprave, iako *prima facie* veoma razumljivi i snažni, načelno su formalnog karaktera i sasvim je jasno da u državi zasnovanoj na vladavini prava oni mogu da budu prevladani jednostavnim ustavnopravnim uređivanjem odgovornosti države. Naprosto, ustavotvorac kao emanacija suverenosti vlastan je da u interesu metapravnog načela vladavine prava ustanovi i jasno normira odgovornost države za štetu. Štaviše, takav pristup se, na izvestan način, čini i nužnim, tako da odgovornost države u uporednom pravu sve više, a naročito nakon Drugog svetskog rata, postaje *materiae constitutionis*.

Evropske države koje su u drugoj polovini XX veka izašle iz diktatorskih režima predvidele su svojim ustavima odgovornost države za štetu. Prema čl. 106.st.2. španskog Ustava od 1978. fizička lica će, u skladu sa uslovima utvrđenim zakonom, imati pravo na naknadu bilo kakve štete u imovini i pravima, osim u slučaju više sile, kad god je takva povreda rezultat vršenja javne službe. Štaviše, prema čl. 116. st.6. Ustava, proklamacija vanrednog stanja neće uticati na princip odgovornosti države, dok je prema čl. 146. st. 18. sistem odgovornost celokupne javne uprave u isključivoj nadle-

⁵⁷ G.Püttner, "Naknada štete u javnom pravu", *Pravni život*, 1992/9-10, 1911-1913. Ovaj autor navodi zanimljiv primer štetnog događaja koji je nastupio otkazivanjem ugovora o zakupu sale koji je otkazan iz istih razloga iz kojih je, od strane uprave, zabranjen skup koji je u sali trebalo da bude organizovan iznoseći pitanje da li se akt građanskopravnog poništenja ugovora može kvalifikovati kao akt povrede osnovnih prava?

žnosti države. Slično je materiju odgovornosti države uredio i Ustav Portugalije. Prema čl. 22. tog akta, država i sva javna tela će, zajedno sa svojim funkcionerima, osobljem i agentima, biti odgovorni za postupke ili propuštanja u vršenju njihovih funkcija koja rezultiraju kršenjem prava, sloboda i garantija, ili bilo kakvim gubitkom za druge. Istočnoevropske države nisu nakon pada socijalizma jednodušno prihvatile eksplicitno ustavnopravno predviđanje odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave. Pojedini ustavi, poput Ustava Bugarske, izričito predviđaju takvu odgovornost (čl.7. Ustava Bugarske), dok se u pojedinim ustavima, kao što je to slučaj sa čl. 52.st.1.Ustava Rumunije, propisuje da svako lice čija su prava ili legitimni interesi povređeni upravnim aktom ili kao rezultat neuspeha da se njihov zahtev reši u roku propisanom zakonom, imaju pravo da im se priznaju pravo koje je u pitanju ili legitimni interes, pravo da se akt poništi i pravo da prime naknadu štete, bez izričitog predviđanja ko je odgovoran za takvu štetu.

Odgovornost države za štetu nastalu radom uprave izričito je priznata i u ustavima pojedinih azijskih država. Tako, primera radi, prema čl. 17. Ustava Japana, svako lice može, u skladu sa zakonom, da tuži državu ili javni entitet za nadoknadu štete u slučaju da je štetu pretrpelo nezakonitim aktom bilo kog javnog službenika. U Latinskoj Americi odgovornost države za štetu sledi tradiciju evropskog kontinentalnog prava oslanjajući se uglavnom na francuski model. Ne čudi da se u ustavima velikog broja latinoameričkih država mogu naći odredbe o odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave. Takva odgovornost izričito je propisana odredbama Ustava Brazila od 1988. (čl.37.), Ustava Kolumbije od 1991. (čl.90), Ustava Ekvadora od 2008. (čl. 11.), Ustava Urugvaja od 1967. (čl. 24.) i Ustava Meksika (čl. 113.)

Zaključak

Istorijski razvitak instituta odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave u različitim pravnim sistemima ukazuje na konvergentne tendencije transfera odgovornosti sa službenika na državu i izričitog pravnog normiranja takve odgovornosti, jer imunitet suverenosti nije spojiv sa savremenom pravnom državom. Štaviše, komparativna rešenja, sa jedne strane, šire odgovornost države i za štetu proizašlu iz upravnih ugovora i štetu prouzrokovanu radom javnih službi, dok, sa druge strane, zadržavaju određene elemente imuniteta suverenosti za štetu nastalu tzv. aktima vlade, odnosno aktima koji izmiču sudskoj kontroli zakonitosti. Širenje odgovornosti države za različite oblike štete nastale delovanjem javne uprave vodi novim teorijskim obrazloženjima osnova odgovornosti države, u koje se, osim greške, odnosno krivice i rizika kao najstarijih i još uvek najvažnijih osnova odgovornosti, sve više ubrajaju i jednakost u snošenju javnih tereta, socijalna solidarnost i shvatanje države kao najboljeg organizatora kompenzacije. Razlozi, odnosno slučajevi u kojima dolazi do odgovornosti države za štetu, pravna priroda i osnove njene odgovornosti, kao i način njenog ostvarivanja u različitim pravnim sistemima, sve više utiču na opšte pravno-teorijsko sagledavanje instituta naknade štete nastale radom uprave uz sve češće isticanje njenog javnopravnog karak-

tera i potrebe da bude uređena i ostvarena na drugačiji način od instituta naknade štete u privatnom pravu. Izričito ustavnopravno normiranje odgovornosti države za štetu nastalu radom uprave kao jedan vid pravnog prevladavanja argumenata da odgovornost države nije spojiva sa podelom vlasti svakako predstavlja prvi korak u eventualnom razvitku javnopravnog instituta naknade štete.

* * *

**THE STATE'S LIABILITY IN DAMAGES FOR
ADMINISTRATIVE ACTION**

Summary

The purpose of this article is to explore the influence of the historical development of the institute of state's liability for damages caused by the public administration and comparative solutions in this field on the theoretical understanding and the constitutional proclamation of this institute. The analysis of state's liability from historical and comparative law perspective shows the expansion of such liability for damages from administrative contracts and damages caused by the operation of public services, which leads to the new theoretical explanations of the basis of such liability, in which, except for fault and risk, increasingly are included equality before public burdens, social solidarity and understanding of the state as the best organizer of compensation. There are many arguments for the conclusion that the compensation for damages caused by the administrative action differs from the compensation for damages in private law and that has the public law character.

Keywords: *damage, State's liability, administrative action, public law*