

**N. MRVIĆ-PETROVIĆ  
N. MIHAILOVIĆ • Z. PETROVIĆ**

**VANUGOVORNA  
ODGOVORNOST DRŽAVE  
ZA ŠTETU PRIČINJENU  
NJENIM GRAĐANIMA**

P R A V N A



B I B L I O T E K A

Zakoni moraju da u svakom trenutku  
umrtvljuju oholost gospodarenja.  
Šarl Monteskje  
«O duhu zakona» knj. V, gl. 8.

## UVOD

Na početku novog milenijuma suočavamo se sa činjenicom da je sadašnja novija istorija zapadnoevropske civilizacije obeležena nastojanjem da se ograniči moć države i u tom domenu prošire slobode građana. Na tom planu ostvaren je izvestan napredak, ali ne preveliki. Jer, paradoksalno, civilizacijski i tehnološki napredak ljudskog društva, koji je, s jedne strane, praćen uspostavljanjem pravnih mehanizama zaštite sloboda i prava građana, doveo je, s druge strane, do pojave novih, suptilnih i sveobuhvatnih vidova njihovog ugrožavanja. Tako se u savremenom društvu održavaju pogodni uslovi za proširenje i prikrivanje pojava zloupotreba moći, uprkos tome što se stalno naglašava potreba za suzbijanjem takvih pojava u demokratskom društvu i to postignuće se proklamuje kao prioritetan politički cilj.

Danas bi građanin u raspolaganju svojim pravima mogao da bude ograničen samo u opštem interesu ili ako njihovim vršenjem ometa ostvarenje prava drugih, kojima vladajući poredak garantuje prioritetnu zaštitu. U svakom drugom slučaju, njemu se čini nepravda, koja može dovesti do štete u vidu gubitka u imovini ili pretrpljenih duševnih patnji i fizičkih bolova. Kada tuđa prava krši drugi pojedinac, onda sam pravni poredak i državni aparat zadužen za obezbeđenje autoriteta tog poretka (koji u tom cilju raspolaze sredstvima prinude) garantuju zaštitu pravno priznatih interesa oštećenog. Šta činiti, međutim, u situaciji kada štetu pričinu država, koja je najmoćniji subjekt u društvu i nosilac suvereniteta?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Sa gledišta državnog prava, koje izučava odnose države, smatrane kao celine, prema njenim članovima, suverenitet je u suštini svojoj isto što i državni autoritet, isto što i pravo države, da utvrđuje razna pravila, po kojima će se regulisati pravni odnosi između njenih članova i da vodi brigu o izvršenju tih pravila, kao i da kazni svakog onoga, koji se na njenom zemljištu ogreši o pravila, što ih je ona propisala."

Tokom dosadašnjeg razvoja ljudskog društva postalo je očigledno da čovek, koji je izmislio pravni sistem radi zaštite određenih društvenih odnosa i interesa, kako pojedinačnih, tako i opštih, danas još uvek ne raspolaže odgovarajućim sredstvima radi zaštite svoje sopstvene ličnosti.<sup>2</sup> Zbog odstupanja stanja u praksi u odnosu na proklamovane pravne standarde (do kojih dolazi iz različitih razloga), građanin mora računati s tim da će ponekad teško ostvariti satisfakciju u slučaju kada njegova prava povredi drugi pojedinac. U situaciji kada akte kojima se ugrožavaju njegove slobode i prava i pričinjava šteta čine državni organi, građanin gotovo da je bespomoćan. Pokazuje se da ni ranija, kao ni savremena društva (među kojima većina njih pretenduju da budu demokratska) nisu pronašla potpuno rešenje ovog problema. Otuda stalna aktuelnost pitanja treba li država da bude odgovorna za štete pričinjene njenim građanima. Drugo pitanje koje se otvara, povezano sa rešenjem prethodnog jeste na koji način i u kom obimu treba država da odgovara. I treće: da li država, kao finansijski najmoćniji subjekt treba da preuzme obavezu naknade onih šteta koje trpe njeni građani, iako ne bi mogla da bude smatrana odgovornom po pravilima građanskog prava?

Prvo ograničenje apsolutne neodgovornosti države jeste nametanje obaveze njenim organima da deluju u pravom zadatim okvirima i poštuju princip vladavine prava (*rule of law*). Strogo podvrgavanje države pravu i njegovim obavezama u tzv. pravnoj državi prekretnica je i u formulisanju odgovornosti države za štetu.<sup>3</sup> Ova okolnost bila je od presudnog značaja i za učvršćenje ličnih prava građana, što je utoliko važnije jer savremena država preuzima na sebe obavljanje brojnih poslova u javnom interesu, lišenih elementa autoritarnosti. Na žalost, kako opravdano konstatuje Tinčić, ljudska prava su defanzivno sredstvo zaštite podanika u odnosu prema političkoj vlasti.<sup>4</sup> Primeri iz svetske političke istorije (a naročito tokom XX veka) pokazuju da je, i na međunarodnom pravnom, kao i na nivou nacionalnih zakonodavstava, proklamovani prioritet zaštite ljudskih prava često "mrtvo slovo na papiru". Štaviše, pravo jačeg i ogoljeni vidovi kršenja tih proklamovanih principa često se prikrivaju ispraznim retoričkim pozivanjem

---

(Milovan Milovanović, *Državno pravo i načela spoljne politike Kraljevine Srbije*, Beograd, reprint iz 1997, str. 155).

<sup>2</sup> Aldo Radolović, *Pravo ličnosti kao kategorija građanskog prava* (neobjavljena doktorska disertacija), Pravni fakultet u Zagrebu, 1985, str. 8.

<sup>3</sup> Ivo Krbek, *Odgovornost države za štetu*, Zagreb, 1954, str. 155.

<sup>4</sup> Nikola Tinčić, "Socijalna pravda (od ideje, ideologije i teorije do prakse) u pojedinim državama i na međunarodnoj razini", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1983, br. 3-4, str. 248.

upravo na potrebu zaštite ljudskih prava.<sup>5</sup> U takvim okolnostima, u kojima se pokazuje da se mehanizmi zaštite ljudskih prava na međunarodnom nivou selektivno i nepravedno primenjuju, trebalo bi na nacionalnom nivou uspostaviti odgovarajuće mehanizme zaštite prava pojedinaca. A to znači ne samo propisati, nego i obezbediti uslove za ostvarenje minimalnog (egzistencijalnog) nivoa zaštite prava svakog pojedinca. Ovaj cilj moguće je ostvariti jedino ukoliko se pravnoj odgovornosti podvrgnu svi društveni subjekti, a pre svega najjači od njih - država.

Pravna odgovornost države je najvažniji institut celog pravnog sistema i bitan element prava koji osigurava njegovo dejstvo. Zato pravna odgovornost zauzima centralno mesto u opštoj teoriji prava.<sup>6</sup> Važan deo te odgovornosti svakako je odgovornost za štetu prouzrokovanu radom državnih organa. Pošto je subjekt odgovornosti država, a ne neko drugo pravno lice, odgovornost države za štetu reguliše se kombinovanjem pravila nekoliko grana prava: ustavnog, upravnog i građanskog (odštetnog)<sup>7</sup>. Pokazuje se, naravno, da pravila građanskog prava nisu dovoljna da bi se regulisala odgovornost države za štetu, koja sadrži i određene javnopravne elemente. Tako, u stvari, pri odgovornosti države za štetu govorimo o tzv. graničnom području različitih grana prava. Međutim, u odnosu na osnovne predmete tih grana prava, odgovornost države za štetu je marginalan problem. Zato i ovo pitanje, kao i većina drugih, tzv. graničnih područja pravnih nauka (na primer: prekršaji, privatna krivična tužba, ostvarenje privatnog zahteva za naknadu štete u krivičnom postupku) uprkos svojoj aktuelnosti, nije potpuno teorijski istraženo.

Kada govorimo uopšte o odgovornosti za štetu nalazimo se "na terenu" građanskog tzv. odštetnog prava. Uporedo sa razvojem društva, izgrađivala se i proširivala građanskopravna odgovornost, prelazeći put od odgovornosti po osnovu krivice (tzv. *culpa* princip) do odgovornosti za

---

<sup>5</sup> Noviji primeri takve vrste su agresija NATO snaga na SR Jugoslaviju 1999. godine (akcija «Milosrdni anđeo» pravdana potrebom pružanja zaštite ljudskih prava Albanaca na Kosovu), agresija na Avganistan koja je usledila 2001. godine radi «zaštite od svetskog terorizma». Posle 11. septembra 2002. godine bile su najavljene slične akcije i protiv drugih zemalja, proizvoljno označenih kao «zaštitnika» terorista (Libija, Severna Koreja, Irak), da bi od avgusta 2002. godine bili svedoci velike propagande i medijskih manipulacija kojima se međunarodna javnost priprema da prihvati oružanu intervenciju SAD-a na Irak.

<sup>6</sup> Витрук у: «Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих» - «Круглый стол» журнала, *Государство и право*, 2000, 3, стр. 20.

<sup>7</sup> U ovoj knjizi nije obuhvaćena odgovornost države sa aspekta međunarodnog javnog prava.

opasne stvari ili opasne delatnosti (tzv. odgovornost po osnovu prouzrokovanja štete ili objektivna odgovornost). U savremenom društvu, koje se suočava sa opasnošću od pojava šteta velikih razmera (na primer: industrijskih, ekoloških, šteta od zloupotrebe informacija prenetih preko kompjuterskih mreža i sistema telekomunikacija i slično), sve više se poseže za ustanovom osiguranja kako bi se stvorile pretpostavke za brže i delotvornije popravljjanje štetnih posledica, bez obzira na odgovornost štetnika. Tako se, na izvestan način, prevazilazi tradicionalni koncept imovinske odgovornosti, kao tekovine liberalno-kapitalističkog društva u kome ne postoje odgovarajuće pretpostavke za uspostavljanje efikasne zaštite prava ličnosti. U te protivrečnosti mora se uklopiti i pitanje odgovornosti države za štetu, budući da svakako, jednim delom, spada u oblast građanskog prava.

S druge strane, regulisanje odgovornosti države za štetu neposredno zavisi od tendencija u razvoju uprave. Savremeni upravni sistem danas je nezamisliv bez pravne države koja, pored ostalog, obezbeđuje zakonitost upravnih odluka. Od nosioca vlasti uprava treba postupno da postane vršilac "javne službe" i subjekt koji pruža odgovarajuće usluge građanima.<sup>8</sup> U takvom sistemu država mora da prihvati vlastitu odgovornost za rad svojih organa (naročito organa uprave) i obavezu da snosi posledice (političke i/ili materijalne) za propuste u njihovom radu. Štaviše, ona mora da odgovara i za rad drugih javnopravnih tela ili nedržavnih organizacija kojima je prepustila obavljanje određenih poslova sa autoritativnim elementima (tzv. javna ili državna ovlašćenja).

I u stranoj i u jugoslovenskoj pravnoj literaturi o odgovornosti države za štetu govori se uglavnom u udžbenicima i komentarima zakona iz oblasti upravnog prava. U jugoslovenskoj pravnoj literaturi odgovornost države za štetu bila je predmet celovite uporednopravne studije Ive Krbeke iz 1954. godine istoimenog naziva i doktorske disertacije Dragaša Denkovića iz 1957. godine, koja se odnosila na vršenje službe i odgovornost za štetu prouzrokovanu građanima, kao i magistarskog rada Zorana Tomića pod naslovom "Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu prouzrokovanu prilikom javnih manifestacija (u pravu SFRJ)", odbranjenog na Pravnom fakultetu u Beogradu 1982. godine. Iako su autori ovih radova dali značajan naučni doprinos razjašnjenju pravnog instituta odgovornosti države za štetu, ipak postoji potreba da se postojeća saznanja upotpune i aktuelizuju, naročito

---

<sup>8</sup> Više o tome u: Stevan Lilić, "Polazni osnovi strukturalne transformacije upravnog sistema", *Pravni život*, 1991, br. 1-2, str. 122.

imajući u vidu postojeće stanje u pravnom sistemu i započete društvene promene u Jugoslaviji.

Pokazuje se da u pristupu izabranj temi treba pomiriti dva oprečna aspekta: javnopravni i građanskopravni. Svaki od njih, prihvaćen kao isključiv, ima svojih nedostataka. Isticanje upravnopravne posebnosti odgovornosti države za štetu dovodi do teškoća, jer se ne može sa sigurnošću odrediti kada država odgovara isto kao i druga pravna lica (na primer, za opasne stvari u njenom vlasništvu, za preduzete opasne delatnosti, ili za postupke svojih službenika i slično) od situacija u kojima država odgovara kao specifičan subjekt, te je zato i njena odgovornost uređena modifikacijom opštih pravila. S druge strane, isključivo civilistički pristup ne može sasvim tačno da izrazi uzajamna prava i obaveze države (kao nosioca javne vlasti) i oštećenog pojedinca povodom prouzrokovanja štete.

Zbog toga smo nastojali da u ovom radu, usklađujući i javnopravni i građanskopravni pristup, pružimo odgovore na najvažnija pitanja koja se tiču vanugovorne odgovornosti države za štete koje trpe njeni građani. Pri tome smo koristili dogmatskopravni, istorijskopravni i uporednopravni metod. Naravno, cela rasprava koncentrisana je na to da se, osim razjašnjenja odgovornosti države na teorijskom nivou, analizira funkcija ovog instituta u pravu Srbije i Crne Gore i predlože rešenja koja bi mogla biti usvojena *de lege ferenda*.

Okolnost da živimo u uslovima globalizacije post-industrijskog kapitalizma otežava upoređenje sadašnjeg stanja sa pravnim institutom odgovornosti za štetu koji se u svojoj klasičnoj formi razvijao u liberalnom kapitalizmu i odgovarao takvim društvenim potrebama. Zato se, kada govorimo o vanugovornoj odgovornosti države, suočavamo sa problemom koji izgleda da pripada prošlim vremenima: danas savremene države prenose deo svog suvereniteta na međunarodne organizacije i tela, pred kojima se, pod određenim uslovima, može pokrenuti pitanje njihove odgovornosti za kršenje ljudskih prava i prihvaćenih obaveza, što ponekad dovodi i do uspostavljanja obaveze naknade štete. Međutim, u državama u kojima dugo godina nije bilo uslova za uspostavljanje demokratskih odnosa, među kojima se nalaze Srbija i Crna Gora, pitanje odgovornosti države za štete koje trpe njeni građani još uvek je veoma aktuelno i važno jer je neposredno povezano sa uspostavljanjem vladavine prava, tj. sa podvrgavanjem države pravnoj odgovornosti. Na žalost, u našim uslovima, vladavina prava je još uvek više ideal kome se stremi, nego što postoji u stvarnosti. Ova knjiga upravo ima za cilj da ukaže na neophodnost brzih promena na tom polju.