

**ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАНУ  
ДОПУШТЕНИМ РАДЊАМА И ПРАВНИМ АКТИМА ЊЕНИХ  
СЛУЖБЕНИКА И ОРГАНА, ПОСЕБНО ЗАКОНИМА**

*Апстракт:* Одговорност државе (и других правних лица јавно-га права, углавном територијално-политичких заједница) за штету коју би проузроковали њени органи и службена лица спада међу најсложенија питања теорије управнога права. То с тога, што се ради о граничном питању управнога права и грађанскога деликтног права, па од онога ко се њиме бави изискује познавање и једне и друге материје у веома великој мери, што је прилична реткост. Ако се остави по страни узгредно, те самим тим и с научне тачке гледишта недовољно бављење тим питањем у уџбеничкој књижевности, радови који га научно третирају у нас су сасвим ретки.

*Кључне речи:* одговорност државе, накнада штете проузроковане законом и правним актима донетим на основу уставних прерогатива, једнакост пред јавним теретима.

Одговорност државе (и других правних лица јавнога права, углавном територијално-политичких заједница) за штету коју би проузроковали њени органи и службена лица спада међу најсложенија питања теорије управнога права. То с тога, што се ради о граничном питању управнога права и грађанскога деликтног права, па од онога ко се њиме бави изискује познавање и једне и друге материје у веома великој мери, што је прилична реткост. Ако се остави по страни узгредно, те самим тим и с научне тачке гледишта недовољно бављење тим питањем у уџбеничкој књижевности, радови који га научно третирају у нас су сасвим ретки.

Споменимо најпре монографију професора Предрага Димитријевића „Одговорност управе за нечињење – са посебним освртом на „ћутање“ управе“ (Источно Сарајево 2005), која је у ствари његова докторска дисертација одбрањена у Београду 1996. године. Но, та монографија је и ужа и шира од питања које смо отворили. Ужа: јер се бави само одговорношћу управе за нечињење. Шира: јер се бави и другим врстама одговорности. Заправо, третирање одговорности за штету заузима у њој сасвим подређено место.

Кренимо корак даље у прошлост. Професор Драгаш Денковић (1910-1999) одбранио је 1957. докторску дисертацију под насловом: „Вршење државне службе и одговорност за штету проузроковану грађанима“ (умножену за одбрану, 185 стр.). Само, та дисертација сасвим је недоступна увиду јавности. (Из приватних извора сазнали смо да почетком 2011. та дисертација треба да буде објављена у редакцији проф. Ратка Марковића.) Професор Марковић такође је приредио избор текстова Д. Денковића, под насловом: „Добра управа“ (Београд 2010). У том систематском зборнику мањих радова налазе се и Денковићеви чланци са наднасловом: „Одговорност управних (државних) службеника“. Без икакве сумње, књига „Добра управа“ представља значајан допринос науци управнога права у нас. Но, наведени део о одговорности садржи и извесне недостатке. Пошто се ради о колекцији различитих чланака насталих у различито време и с различитим сврховитошћу, она није кохерентна целина. Денковић, канда, такође није био посвећен ни у суптилности грађанскоправне одговорности; он, тако, не повлачи оштре линије између одговорности

за кривицу, одговорности за објективну противправност и каузалне одговорности; (в.: Денковић, Добра управа, 511 sqq.).

Закорачимо још даље у прошлост. Професор Ђорђе Тасић (1892-1943) објавио је у доба Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца монографију „Одговорност државе по принципу једнакости терета“ (Београд 1921). Та тема је и данас изузетно актуелна јер улази у срж проблема одговорности државе за допуштене радње. Само, дотична монографија није нарочито допринела решавању тог проблема, не напослетку и због Тасићу својственога манира искакивања из правне науке у правну политику и натраг.

Одговорност државе за штету има следеће видове. То је најпре одговорност за штету коју је службеник (службено лице) проузроковао својом кривицом у вршењу службе. То је, даље, одговорност за штету која је наступила услед противправнога или погрешнога рада службе, при чему је небитно да ли иза таквога рада службе стоји кривица некога службеног лица или не. То је одговорност за објективну противправност, која се најпре јавља у францускоме управном праву као „грешка јавне службе“ (*faute du service public*), коју треба разликовати од „кривице службе“ (*faute de service*), јер је ова потоња само кривица службеника која се приписује служби те с тога за њу одговара држава или друго јавно тело коме дотични службеник припада; (в.: A. de Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif*, I, 3-e éd., Paris 1963, 590 sqq., 614.).

Каузална одговорност државе проиходи, као и у грађанскоме праву, из опасних делатности и ствари. Штета овде није прозрокована ни кривицом, ни објективно противправним чињењем или нечињењем, већ је настала случајно. Један оклопни брод експлодирао је у француској ратној луци Тулон; (в.: M. Waline, *Droit administratif*, 8-e éd., Paris 1959, 699). Никаква истрага није могла да утврди тачан узрок несреће, ни нечију кривицу ни ма какву противправност, а ни неки спољашњи догађај, стран делатности или ствари одговорних лица, који би се могао квалификовати као виша сила као чинилац који одстрањује одговорност. Управо тај непознати узрок ставља у погон механизме каузалне одговорности.

Но, напослетку, држава може да одговора и за допуштене радње чија је последица сасвим предвидљива и допуштена штета. Само, та одговорност је изузетна. У начелу, држава не одговара за неминовне

штете проузроковане њеним допуштеним радњама, осим ако не постоји посебан правни основ за једну такву одговорност. Најједноставнији је случај када држава сама преузме одговорност каквим генералним или индивидуалним прописом. Тако је чланом 180. Закона о облигационим односима од 1978. држава сама предвидела сопствену одговорност за штету проузроковану терористичким актима, јавним демонстрацијама или манифестацијама. Ипак, ту не треба ставити тачку. До те тачке наине иду обично деспотске или тиранске сведржаве. На неки начин доспео је у моје власништво антикварни уџбеник Ђорђа Тасића „Увод у правне науке (Енциклопедија права)“ из 1933. године. Ранији читалац, можда Рус, написао је на маргини Тасићеве расправе о држави: „Оптужујем државу FNRJ, режим богопроизвола избеумљених безаконика.“ Та мисао сликовито предочава режим једне деспотске или тиранске сведржаве. Само, држава која припада европској култури углавном није искључиво режим, већ је „држава-друштво“. Концепт државедруштва у ствари је по први пут изложен у француској Декларацији права човека и грађанина од 26. августа 1789. која је у тој земљи још увек важеће право. Тако, у њеном чл. 6. стоји: „Закон је израз опште воље. Сви грађани имају право да учествују лично, или преко својих представника, у њеном образовању...“ У чл. 16: „Друштво има право да захтева од свакога службеног лица полагање рачуна о његовој управи.“ У чл. 16: „Свако друштво у коме није обезбеђена гаранција права, ни утврђена подела власти, уопште нема устав“.

Друштво, при том, не треба схватити као агрегат појединаца. Друштво само је корпоративна целина, чији наиндивидуални појмови опредељују свест његових чланова. Да је друштво један виши вид нормирајуће предметности, учио је нарочито један од класика француске социологије, Е. Durkheim. Ако највиши вид друштвенога уређења, религијски живот, потпада под друштвену стварност, шта онда рећи о правним и моралним начелима. „Религијске представе су“, вели Durkheim, *The Elementary Forms of Religious Life*, London 1915, 10 sqq., „колективне представе које изражавају колективне стварности; обреди су начин делања које се појављује усред каквога скупа и има тежњу да надражи, одржава или поново створи извесно психичко стање у овим групама... Религијски живот је усредсређен израз целокупнога колективнога живота. Идеја друштва је душа религије. Религијске

снаге су према томе људске снаге, моралне снаге... Религија, далеко од тога да пренебрегава стварно друштво и да се од њега издваја, представља његову слику; у њој се огледају све његове стране, чак и најпростије и најодвратније.“ С тога, у држави-друштву постоје и правни принципи који обавезују и највише државне власти.

Крајем Средњег века, у доба апсолутне монархије, принцип *dominium eminens* овлашћивао је земаљскога господара (обично краља) да у појединачном случају може одузети приватне ствари ако то налаже јавна корист и нужност. С тим, што је за захват у „стечена права“ (*iura quaesita*) земаљски господар био дужан да плати обештећење. Тако је немачки Царевински камерни суд (*Reichskammergericht*) истакао у пресуди од 17. јула 1758. да је тужени „овлашћен... да присвоји плац за изградњу казненог дома уз надокнаду од четиристо гулдена“. Апсолутни монарх обештећење није дуговао само у неким изузетним случајевима, рецимо ако је претио државни банкрот. (H.-U. Erichsen, *Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozess*, Frankfurt (Main) 1971, 42 sqq.) Обештећење за одузето стечено право није се дуговало ни у случају казне конфискације имовине. Та казна погађала је и самоубицу. (B.: H. Conrad, *Deutsche Rechtsgeschichte*, II: *Neuzeit bis 1806*, Karlsruhe 1966, 411 sq.) Одавде се види полагање темеља за установу експропријације.

Француски Државни савет је у чувеној пресуди од 11. маја 1883. у случају *Chamboredon* (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, „Lebon“, 480) заузео став да држава одговара за накнаду неминовне штете до које је дошло допуштеном радњом када је пробијајући тунел за железничку пругу прекинула подземни ток воде која је снабдевала суседна села. Случај, дакле, веома сличан експропријацији. У низу пресуда Државнога савета и других француских судова, као правни основ обештећења суседâ погођених дозвољеним радњама јавних тела навођен је поремећај једнакости пред јавним теретима. Тако се у случају *Dauchy-Olivier* пресуђеном 27. јануара 1953. (*Recueil Dalloz*, 1953, *Jurisprudence*, 157) радило о имисијама индустријскога дима које су долазиле из једне централе Француског електрицитета. Пресуда је најпре одбацила аргумент да се електрани не може приписати никаква кривица ни грешка, па затим додала: „Али будући да је

очигледно да задовољавање општега интереса успоставља сам предмет свакога управнога подухвата и мора да надгорњује посебне интересе, принцип једнакости грађана пред јавним теретима ту опстаје не мање; да се у том погледу неуобичајена, абнормална штета (*dommage anormal*)... јавља као јавни терет наметнут појединцу. Будући да је у циљу ублажавања недостатака теорије грешке јавне службе, а ради задовољења правичности и обезбеђења принципа једнакости појединаца пред јавним теретима, вануговорна одговорност у области штета проузрокованих јавним радовима, заснована на управном ризику.“

Ова пресуда, међутим, непримерено кумулује једнакост пред јавним теретима и ризик као основе одговорности. Ризик не може да буде основ одговорности за неминовну штету проузроковану допуштеном радњом. Теорија ризика као основа одговорности за штету неизбежно се везује за непредвидљиве штете које произилазе из делатности усмерених на добит, профит на тржишту, но које су, непосредно или посредством ствари које се у њима употребљавају, опасне, „рискантне“, по лица и имовине. Каже се: „Ко ризикује, профитира.“ Али, тај редослед речи може се и изменити, тако да гласи: „Ко профитира, ризикује.“ Држава пак, обављајући своје допуштене делатности, не тежи добити на тржишту, већ задовољавању заједничких потреба делатностима својих органа и јавних служби. Зато, на пример, и Денковић греша (ор. cit., 520) када тврди да су једини основи одговорности државе у нашем праву кривица и ризик, да се, штавише, и једнакост пред јавним теретима објашњава ризиком!

Но, док је сасвим јасно да спреге ризик-профит нема код одговорности државе за неминовну штету проузроковану допуштеним радњама, може се утврдити да те спреге нема ни код каузалне одговорности државе за опасне делатности и опасне ствари, уколико узрок штете лежи у обављању државних функција и јавних служби. Извесни француски теоретичари управнога права и овде прибегавају цивилистичкој конструкцији ризика-профита. Али, узрок тога може бити и мисаона пометња. Рецимо, један такав ауторитет као Duguit поистовећивао је „објективну“ одговорност и одговорност „за ризик“ (L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, III, 3-e éd., Paris 1930, 467, 494). Међутим, француски класици грађанске одговорности пишу о

овоме (H. et L. Mazeaud/A. Tunc, *Traité théorique et pratique de la Responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, I, 5-e éd., Paris 1957, 432): „...ради се о сазнању да ли ће један сам грађанин, жртва, да поднесе терет функционисања службе која га је оштетила, или ће сви грађани, представљени државом, да учествују у том терету. Питање се поставља у сасвим новом светлу; овде се јавља проблем расподеле јавних терета, једнакости појединаца пред јавним теретима.“ На сличном становишту стоји и Waline (op. cit., 725 sqq.). Придружили бисмо се овом гледишту. Ако ратни брод експлодира и опустоши луку у којој је био усидрен, ако полиција ватреним оружјем гони криминалце, па рани или убије недужне пролазнике, онда држава обештећује погођене не зато што је извучила неки профит, него зато што сматра да цело друштво треба да подели њихову невољу.

Одговорности на темељу ризика-профита нема места ни у једном сегменту вануговорне одговорности државе за штету. Преостаје још питање примене те грађанскоправне установе на одговорност државе за њене службенике и органе. Тасић (Одговорност државе по принципу једнакости терета, 3 sq.) је сматрао да држава за непровправне радње својих органа одговара по принципу једнакости терета, а да њена одговорност за противправне радње њених органа почива на принципу ризика. И Денковић (op. cit., 514 sq.) одговорност за ризик протеже на ову област. По њему, „држава... сноси ризик за штете које би активност јавних служби проузроковала грађанима“. Но, још је Слободан Јовановић исправно критиковао то схватање (Држава, у: Сабрана дела С. Јовановића, прир. Р. Самарцић/Ж. Стојковић, 8, Београд 1990, 409): „Сличност државе са приватним предузећем не да се извести до краја. Носилац приватних предузећа дела у свом приватном интересу, и зато је сасвим право да сноси и ризик свога предузећа. Али држава је једно предузеће које постоји у општем интересу, – и појединци којима је у даном случају административни апарат нанео штете, имају, уопште говорећи, више користи од њега него штете.“ Одговорност државе за њене службенике и органе данас дакако јесте одговорност без кривице; али, ту и престаје свака њена сличност са одговорношћу по принципу ризика-профита. Основ те одговорности је заправо недељиво јединствено државе и њених органа. G. Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., von W. Jellinek, Berlin 1914, 560) вели: „... држава и орган

су јединство. Држава може да егзистира једино посредством својих органа; ако се органи мисаоно изоставе, онда, рецимо, не преостаје држава као носилац својих органа, већ једно правно ништа.“ Говорећи о одговорности државе за њене службенике у немачком праву, Anschütz истиче да држава одговара за своје службенике само ако се они јављају као њени „органи“ (G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis in 4. Bearb., 1933, Neudruck Aalen 1987, 609). Одавде такође следи да одговорност државе за њене органе и одговорност државе за њене службенике чине исти тип одговорности.

Одговорност државе по принципу једнакости пред јавним теретима у француском праву утемељена је у највишим правним актима после револуције у 18. веку – додуше посредно, у принципу једнаке расподеле пореских оптерећења; (в. и: V. Jeanneau, Les Principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris 1954, 19 sqq. et passim). У немачком праву, том принципу одговорности државе подударно је начело обештећења за „посебну жртву“. Основ ове одговорности првобитно се налази у прускоме Општем земаљском праву (Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten) од 1794. године, последњем закону на Западу који припада Средњем веку. У §§ 74. и 75. Увода у Опште земаљско право стоји: „Поједина права и повластице чланова државе морају да се повуку пред правима и дужностима који служе унапређивању заједничкога добра, ако између обојих наступи збиљска противречност (колизија).“ „Напротив, држава је онога који је принуђен да своја права и повластице жртвује добру опште заједнице, дужна обештетити.“

Прописи и правосуђе потом су развијали појам одговорности за посебну жртву, тако да се сада помоћу тог начела не обештећују само они који су посебну жртву поднели у јавном интересу (такозвани јавноправни захтев за жртву), него и они којима је таква жртва била наметнута у преовлађујућем приватном интересу (приватноправни захтев за жртву). Уједно, заштита коју ова одговорност пружа не протеже се само на захвате у имовинску сферу, него и на захвате у права личности. (В.: L. Ennecerus, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 2. Hb., 15. Aufl. von H.C. Nipperdey, Tübingen 1960, 1346 sq.) Према томе, одговорност за посебну жртву пружа заокруженију правну



заштиту него одговорност за неједнакост пред јавним теретима, а има и логичнији назив.

Ако је одговорност државе за штету проузроковану допуштеним радњама по принципу једнакости пред јавним теретима (принципу посебне жртве) правно основана, онда се не види зашто не би била правно основана и одговорност државе за штету проузроковану њеним **законима** по истим принципима. Једини противаргумент би био да је закон највиши правни акт, донесен од највише државне власти. Но, тај аргумент се обеснажује чињеницом да је држава још од 18. века обештећивала сопственика чија је непокретност била одузета у општем интересу актом врховне власти. А тај правни акт зар није био ништа друго него **индивидуални закон!**?

Одговорност државе за штету проузроковану законом увео је француски Државни савет. При том се уопште није постављало питање да ли је закон у питању био допуштен или не, пошто Државни савет није овлашћен да испитује уставност законâ, није уставни суд. Под практично једнаким условима, Државни савет досуђује накнаду штете проузроковане подзаконским правним актима: уредбама и правилницима; (в.: A. de Laubadère, op. cit., I, 628).

Заправо, Државни савет је веома опрезан и поставља низ ограничавајућих услова код досуђивања накнаде штете изазване законом. Он одбија да досуди накнаду: Када је сам закон предвидео накнаду штете коју изазива. Тако је један закон ослободио, за време Првог светског рата, мобилисане и њихове супруге плаћања станарине; но, имајући у виду жртву коју је тиме наметнуо власницима станова, законодавац је предвидео обештећења за губитак станарине уколико су се стекли одређени услови. На основу, члл. 29. и 30. Закона од 29. марта 1918. било је могуће водити спор за обештећење услед губитка станарина. Када је, обрнуто, закон забранио обештећење. На пример, Закон од 13. априла 1946. је у свом чл. 1. ст. 6. и 7. изрично казао да затварање јавних кућа и повлачење дозвола њиховим држаоцима да точе пића, не даје места никаквом обештећењу. Само, питање је да ли би Државни савет и без те забране досудио накнаду штете, пошто су француски судови и раније, када је држање јавних кућа било дозвољено, осуђивали њихове држаоце и власнике на накнаду штете суседима, која се пре свега састојала у обесцењивању њихових некретнина; (в.: М.

Cosmas P. Yocas, *Les troubles de voisinage*, Paris 1966, 20, 27 sqq.). Такође, француски судови су, у начелу, сматрали уговоре везане за промет и делатност јавних кућа ништавим; (в.: G. Ripert, *La Règle morale dans les obligations civiles*, 3-e éd., Paris 1935, 50 sqq., 200 sq.). Када погођена делатност вређа јавни поредак. Пресудом у случају *Compagnie Générale de la Grande Pêche* од 14. јануара 1938. Државни је савет одбио тужбу дотичне фирме која се бавила кријумчарењем алкохолних пића за Сједињене Америчке Државе и тражила обештећење због тога што је једна уредба забранила тај посао (*Recueil Dalloz*, 1938.3.41, note Rolland).

Типичан случај досуђивања накнаде штете проузроковане законом јесте *Société anonyme des produits laitiers „La Fleurette“*, који је Државни савет решио пресудом од 14. јануара 1938. године (*Recueil Sirey*, 1938.3.25, note Laroque). Радило се о следећем: Један закон забранио је производњу свакога јестивог крема који нема искључиво млечни садржај, а у сврху проширења тржишта млечних производа, јер трговина млеком није имала добру прођу. Тај је закон нарочито смерао на обуставу производње фабриката званог „gradine“, који није уопште био штетан, али је у његове састојке улазило и уље од кикирикија. Друштво које је фабриковало тај производ тражило је да му држава надокнади штету проузроковану тим законом. Државни савет, пошто је нарочито утврдио да дотични фабрикат није уопште штетан по јавно здравље, истакао је следеће: „Ништа ни у самом тексту закона, ни у његовим припремним радовима, ни у укупности околности случаја, не дозвољава да се мисли да је законодавац хтео да заинтересовани сноси терет који нормално не пада на њега; тај терет, створен у општем интересу, треба да сноси заједница.“

Под истим условима, Државни савет досуђује и накнаду штете нанесене међународним уговорима; (в.: M. Lombard, *Droit administratif*, 4-e éd., Paris 2001, 509). У пресуди случаја *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* од 30. марта 1966. он каже „да ни сам уговор, нити закон који је одобрио ратификацију не могу бити протумачени у смислу да су хтели да искључе свако обештећење и, с друге стране, да је штета чија се надокнада тражи довољне тежине и да има специјалан карактер“ (*Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 13-e éd., Paris 2001, n. 90).

Државни савет, наиме, увек тражи да је штета у питању „специјална“, пошто је основ права да се њена накнада иште **повреда једнакости пред јавним теретима** (Waline, op. cit., 753).

Овде се отвара питање, постоји ли још неки основ одговорности за штету проузроковану законом или каквом другом допуштеном радњом или правним актом државних власти, а који би по оштећеника био повољнији него једнакост пред јавним теретима (посебна жртва)? Тај основ постоји. То је **заштита стечених права**. Јер, док одговорност по начелу једнакости пред јавним теретима (по начелу посебне жртве) налаже да је погођени јасно и на тежак начин издвојен из целине правне заједнице, повреда стеченога права већ је сама по себи довољан разлог обештећења. Питање стечених права постављало се нарочито у вези с повратним дејством законâ (тачније: применом законâ на раније настала чињенична стања). Сматрамо, међутим, да је том питању такође место и у оквиру одговорности коју овде изучавамо.

Но, шта је стечено право? Одговор на то питање није једноставан. У својој познатој монографији, G. Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen, 1919, 335) вели да је „свако право... стечено право“. F. Fleiner (Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Tübingen 1912, 36) „луке интересе појединаца“ сматра стеченим правима. Ти истакнути представници такозваног легалног позитивизма превиђају огроман историјски и културни значај установе стечених права. Тома Живановић (Систем синтетичке правне философије: 1. Синтетичка философија права, 2. Синтетичка философија правних наука, Београд 1959, 249 sq., подвучено у изворнику), који је писао у време крајње неповољно по слободу науке, исправније је сагледао суштину питања: „На основу горе... изнетог **стечено** право се има дефинисати као субјективно право прибављено по једном **индивидуалном** (посебном или личном) правном основу (титулусу), или одређеније (мада у негативној форми) право непроистичуће **непосредно** из закона (тј. које није чисто или у правом смислу законско право)“. Битно је, међутим, такође додати да је стечено право и **имовинско право**.

У погледу поимања стечених права, постоји у немачкој правној науци изванредан континуитет. Тако се још у 18. веку сматрало да се међу стечена права убрајају сва она права која су заснована уговором

између земаљскога господара и поданика; (в.: G.H. von Berg, Handbuch des Teutschen Polizeyrechts, I, 2. Aufl., Hannover 1802, 166). Међу стечена права спада нарочито својина. Тако J.S. Pütter (Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürsten-Rechte, I, Göttingen 1777, 355) вели: „... шта је сваки овлашћен да присвоји од посебних добара или повластица као своју правоваљано стечену својину (ius quaesitum).“ С тим, што се по општеусвојеном гледишту, под предметом својине нису подразумевале само ствари, него и, уопште, сва права која имају имовинску врсноћу (C.F. Häberlin, Handbuch des Teutschen Staatsrechts..., II, Berlin 1794, 296 sq.). Разлог зашто је термин „стечено право“ после Првог светског рата практично нестао из немачке науке и правосуђа, лежи најпросто у томе, што је Вајмарски Устав од 11. августа 1919. у чл. 153. успоставио појачану заштиту права својине кроз установу експропријације, која је путем аналогije протегнута и на остала приватноправна стечена права. Тако Anschütz (op. cit., 704) каже: „Својина“ у смислу чл. 153. није само својина у ужем смислу грађанскога права, него свако **приватно имовинско право** („потраживање, акција, стварно право, ауторско право“...)“ (подвучено у изворнику). После доношења Основнога закона за СР Немачку 23. маја 1949. отишло се и даље, па је накнада сходно режиму експропријације по чл. 14. ст. 3. Основнога закона, проширена и на одузимање имовински изразитих права „publici juris“; (в.: E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973, 339 sqq.). Тиме су, практично, стечена права добила највећу могућу заштиту. И Тома Живановић (op. cit., 250) каже: „У случају законске реформе, којом би се, ... укинула стечена приватна или јавна права имовинске вредности или би им се смањила имовинска вредност, сматра се захтевом правде оштета.“

Само, тај „захтев правде“ немилосрдно се гази у нашој земљи; због бахатости властодржаца и страха или незнања правних научника. После успостављања ФНРЈ, 5. децембра 1946. донесен је Закон о национализацији приватних привредних предузећа, којим је укинута приватна својина у четрдесет две гране економске делатности, међу које нарочито спадају: рударство и тешка индустрија (металургија, индустрија машина и алата, производња електроенергије, бродоградња, великохемијска индустрија итд.), трговина на велико. Измене и допуне Закона о национализацији од 29. априла 1948. подржавиле

су целокупну индустрију (тешку, средњу и лаку), најважније гране транспорта, банкарство и осигурање, трговину, штампарије, биоскопе, културне установе уопште, готово цео туризам и угоститељство те здравствену службу. Према чл. 3. Закона о изменама и допунама од 29. априла 1948. национализоване су и непокретности страних држављана, осим „двовласника“, то јест земљорадника који имају имање и на територији ФНРЈ и на територији суседне државе. Напокон, Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта од 28. децембра 1958. увелико је смањило приватну својину над стамбеним, пословним и грађевинским простором.

Неспорно је да држава, у складу са својим потребама и схватањима економске политике, може да национализује стечена права. Али, она је тада дужна да бившим имаоцима права исплати накнаду у складу са начелима савремене установе експропријације. Тако, и чл. 15. Основнога закона за СР Немачку, који носи наслов „Социјализација“, предвиђа: „Гло и земљиште, природна блага и средства производње могу у сврху подруштвљења законом, који уређује начин и обим обештећења, бити преведени у заједничку својину или у друге облике заједничке економије. За обештећење сходно важи члан 14. ст. 3. реченица 3. и 4.“ Одредба на коју се ово упућивање врши тиче се експропријације и гласи: „Обештећење се одређује путем праведнога одмеравања интереса опште заједнице и судеоника. У погледу висине обештећења, у случају спора отворен је правни пут пред редовним судовима.“ Оно што је са правном државом неспојиво, јесте **конфискаторна национализација**. А управо такве, конфискаторне национализације, вршене су у време ФНРЈ. За национализовано предузеће давана је накнада у обвезницама, чија цена није била већа од цене старог папира. Зато сматрамо да би законима, пресудама и управним актима који би имали повратно дејство, жртвама конфискаторних национализација у ФНРЈ требало омогућити да дођу до обештећења саобразнога сада важећем законодавству о експропријацији. Правна сигурност – која се супротставља ретроактивности – је оно последње иза чега би требало дозволити да се сакрије правни систем ФНРЈ.

Али и сада, велики насртај на стечена права врши се путем приватизације друштвене својине. Друштвена својина имала је и грађанскоправну компоненту, **право располагања** (в.: Закон о

удруженом раду од 25. новембра 1976. године, члл. 242-274), које као једно имовинско право такође представља **стечено право**, у овом случају запослених у друштвеном предузећу. Овде би се по аналогији могло применити акционарско право, и све оне који су радили у дотичном предузећу и улагали у њега, укључујући и њихове наследнике, ваљало би сматрати његовим акционарима. Сви уговори који то право вређају, ништави су по чл. 103. Закона о облигационим односима.

Могло би се рећи, на крају, да овде заузети став повлашћује имовинска права у односу на права личности. Мислимо ипак, да права личности могу бити довољно заштићена начелом једнакости пред јавним теретима (начелом посебне жртве). То начело није круто и могуће га је тумачити веома широко, што ће рећи „широкогрудо“. Ево шта је о тој могућности, још крајем 19. века, писао класик немачке теорије јавног права, Gerhard Anschütz (Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmässige Handhabung der Staatsgewalt, Verwaltungsarchiv, 5, 1897, 62): „Не може се схватити зашто – ако се те ствари сада сагледају са индивидуалистичкога становишта – иселјење из куће склоне паду на коју је полиција ударила забрану становања, треба у мањем смислу да садржи „жртву“ него предаја те исте куће након спроведене експропријације.“

Milan Petrović, LL.D.  
Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš

**RESPONSIBILITY OF STATE FOR DAMAGES CAUSED  
BY PERMISSIBLE ACTIONS AND LEGAL ACTS OF ITS  
OFFICIALS AND ORGANS, PARTICULARLY BY LAWS**

**Summary**

*State (and other legal entities of public law, mainly territorial-political communities) responsibility for damages that would be caused by its organs and officers is one of the most complex issues of administrative law theory. That is, because it is a border issue of administrative law and civil tort law, which requires, of those who study it, knowledge of both substances in a very large extent, which is quite rare. If one put aside partial, and thus from a scientific point of view insufficient addressing to this issue in textbook literature, papers which scientifically treat it in Serbia are quite rare.*

**Key words:** *state responsibility, compensation for damages caused by laws and legal acts based on constitutional prerogatives, equality before public charges (theory of sacrifice).*

