

ГРАЂАНСКОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ УСЛЕД ТЕРОРИСТИЧКИХ АКТА, ЈАВНИХ ДЕМОНСТРАЦИЈА И МАНИФЕСТАЦИЈА**

DOI: 10.5937/zgpfno-61271

UDK: 347.51:323.285

UDK: 342.5:347.4/.5

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 03.09.2025.

Исправљен: 22.10.2025.

Прихваћен: 28.10.2025.

Апстракт: Закон о облигационим односима уређује грађанскоправну одговорност за штету проузроковану у условима друштвених конфликта – терористичких аката и јавних демонстрација. Истом законском нормом обухваћена је штета проузрокована током јавних манифестација. Одговорност је објективна и терети државу. Ограничена је на одређене облике штете настале смрћу, телесном повредом, уништењем или оштећењем имовине физичког лица. У раду се разматрају услови овог случаја одговорности, са посебним освртом на узрочну везу.

Поједине државе које су биле у саставу бивше СФР Југославије познају овај случај одговорности државе, јер су након отцепљења усвојиле законе о облигационим односима на основу савезног Закона о облигационим односима из 1978. године. Поједине су напустиле такво правно решење. У упоредном праву слично уређење овог

* Асистент, докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: a.bojana@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-3919-5322

** Рад представља резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

** Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти”, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу, априла 2025. године.

случаја проузроковања штете је раритет. Оштећени имају право на накнаду штете услед кривичних дела, укључујући терористичке акте. Одговорност државе постоји у погледу штете коју припадници полиције нанесу учесницима демонстрација. Правило је да за штету насталу током јавних демонстрација одговара лице које ју је проузроковало, односно појединци одговарају за штету коју нанесу другим учесницима демонстрација.

Кључне речи: *Одговорност за штету од аката политички мотивисаног насиља, одговорност државе, одговорност за ризик, дужност пажње и нечињење као узрок штете.*

1. Увод

Један од посебних случајева одговорности које Закон о облигационим односима регулише јесте одговорност државе за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација.¹ Одговорност државе је објективна, те она одговара без обзира на то да ли су њени органи поступали како је требало. Држава одговара јер има дужност да спречи наступање ове штете (одговорност за нечињење). Одговорност обухвата материјалну и нематеријалну штету која настаје у случају смрти, телесне повреде, уништења и оштећења имовине физичког лица. Дакле, нису заштићена имовинска права правних лица. Нужан услов је да је штета настала услед терористичког акта, приликом јавних демонстрација или манифестација. Из реченог следи потреба за дефинисањем ових појмова.

Самосталне државе које су настале распадом СФР Југославије преузеле су већину савезних закона као своје, укључујући и савезни Закон о облигационим односима из 1978. године. Међутим, поједине од новонасталих држава су изоставиле или измениле одредбу о одговорности државе за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација.

У упоредном праву налазимо примере одговорности државе за штету услед насилних кривичних дела (Vukotić, 2014: 185), док поједини правни системи накнаду за штету од терористичких аката обезбеђују у систему осигурања. За штете проузроковане током јавних демонстрација и манифестација одговарају, по правилу, лица која су штету проузроковала.

¹ Видети: чл. 180 Закона о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/03 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 18/20. У даљем тексту, ЗОО.

У раду су представљени услови одговорности државе у домаћем праву (други део), пресек стања у бившим југословенским републикама (трећи део) и примери правних решења одговорности у случају терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација у упоредном праву (четврти део). Закључак нуди оцену домаћег и упоредних решења.

2. Посебна одговорност Републике Србије

Према Уставу, надлежност Републике Србије јесте да уреди и обезбеди одбрану и безбедност својих грађана.² Посебним законима уређена је надлежност државе да се стара о јавном реду и миру, као и о сигурности грађана и њихове имовине.³ У свом јединству ови прописи уређују деловање државних органа ради обезбеђивања сигурности грађана на јавном месту и на јавним скуповима. Када држава ту дужност не испуни, наступа њена одговорност. Домаћи правни прописи уређују грађанскоправну одговорност државе за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација.

У шестом одсеку другог одељка Закона о облигационим односима, законодавац је груписао посебне случајеве одговорности за штету, који се међусобно разликују и који се не могу „без компромиса сврстати у било коју раније формирану категорију” (Karanić Mirić, 2012: 189). Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација је први посебан случај одговорности у наведеном шестом одсеку. Са аспекта услова одговорности, а имајући у виду врсту обухваћене штете и основ одговорности, посебни случајеви одговорности су грађацијски поређани.⁴ Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација је најстрожа у шестом одсеку. У наставку

2 Видети: чл. 97 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06 и 115/21.

3 Закон о јавном реду и миру, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16 и 24/18. Закон о јавном окупљању, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16.

4 Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација обухвата штету која настаје смрћу, телесном повредом и оштећењем или уништењем имовине, а држава одговара уколико су њени органи имали дужност (али не нужно и могућност) спречавања штете. Одговорност организатора приредби обухвата штету насталу смрћу или телесном повредом, али само услед изузетних околности које настају услед присуства већег броја људи (нпр. гибањем маса или општи неред). Одговорност због ускраћивања неопходне помоћи обухвата само штету која настаје када су живот или здравље оштећеног били угрожени, уколико је наступање штете било предвидљиво лицу које је неопходну помоћ ускратило. Додатно, суд из разлога правичности може ослободити одговорности лице које је ускратило неопходну помоћ. На крају овог низа посебних случајева одговорности следе одговорност због незакључивања уговора супротно законској обавези и одговорност због нередовног или неоправданог обустављања вршења послова од општег интереса.

размотрићемо услове овог случаја одговорности и лица која укључује, а на крају ћемо се осврнути на својеврсни парадокс њеног развоја.

Одговорност државе је објективна. Као *ratio legis* утврђења овог случаја објективне одговорности државе истиче се социјална солидарност, односно правичност (Мијачић Цветановић, 1985: 123–124; Николић, 1989: 180; Vukotić, 2014: 188).

Историјски гледано, овај случај одговорности државе није новитет који је у домаће право увео Закон о облигационим односима. Још је Душановим закоником из 1349. године, допуњеним 1354. године, била регулисана објективна одговорност државе у појединим случајевима када су њени органи пропустили да спрече штету, на пример у случају друског разбојништва (Антић, 2008: 500). Грађански законик Књажевства Србије из 1844. године није пак регулисао овај случај одговорности за штету. Након Другог светског рата, одлуке домаћих судова изражавале су став да држава треба да одговара за штету ако је била дужна да отклони опасност њеног наступања (Караникић Мирић, 2024: 631, 632). Константиновићева Скица за законик о облигацијама и уговорима није садржала посебно правило о одговорности државе. Усвојени законски текст пак јесте.

Оригинално усвојена законска норма из 1978. године истицала је одговорност друштвено-политичке заједнице чији су органи по важећим прописима били дужни да спрече штету. Нужно је било да је штета настала услед акта насиља или терора, односно јавне демонстрације или манифестације. Појам штете је обухватао штету услед телесне повреде или смрти лица. Измене закона које су уследиле 1985. године прецизирале су да је одговорно лице држава, а да појам штете обухвата и штете настале оштећењем или уништењем имовине физичког лица. Додатно је законска норма допуњена са три става: првим, који регулише изостанак права на накнаду штете за лица која су учествовала у догађајима који су довели до штете, другим, који регулише право и обавезу државе на регрес од штетника и, трећим, који регулише застарелост права на регрес.

2.1. Штета

Одговорност обухвата материјалну и нематеријалну штету која настаје у случају смрти, телесне повреде,⁵ као и уништења и оштећења имовине физичког лица. Нису заштићена имовинска права правних лица.

Штета која настаје услед смрти лица обухвата трошкове лечења, изгубљену зараду због неспособности за рад за време лечења (до смрти) и изгубљено издржавање или помоћ, као и претрпљене (и будуће) душевне

5 Поједини аутори истичу да је оправдано обухватити и штете услед оштећења здравља, имајући у виду њихово јединство са штетама насталим услед телесних повреда (Мијачић Цветановић, 1985: 119. Karanikić Mirić, 2012: 192).

болове услед смрти блиског лица.⁶ Штета која настаје услед телесне повреде обухвата трошкове лечења, изгубљену зараду због неспособности за рад за време лечења, изгубљену зараду због трајне неспособности за рад, трошкове повећаних потреба, односно трошкове настале услед уништења или смањења могућности за даље развијање и напредовање, као и претрпљене (и будуће) физичке болове, душевне болове и страх.⁷ Супружник и блиски сродници лица које је услед повреда претрпело тешки инвалидитет имају право на накнаду нематеријалне штете у виду претрпљених душевних болова.⁸ Штета услед оштећења или уништења имовине обухвата стварну штету и измаклу добит.

Законодавац је изричито уредио право физичких лица на накнаду штете настале од аката насиља и терора, јавних демонстрација и манифестација. Правна лица не могу по истом основу да истакну захтев на накнаду штете од државе за претрпљену штету у виду оштећења или уништења имовине. Међутим, правна лица имају могућност да свој захтев за накнаду штете усмере ка самом штетнику, уколико је он познат (Karanić Mirić, 2012: 192). Одговорност државе изостаје.

2.2. Узрочна веза

Овај посебан случај одговорности за штету терети државу, али је везан за специфичне догађаје услед којих је дошло до настанка штете. О којим догађајима је реч, опредељује сам наслов чл. 180 ЗОО: терористички акти, јавне демонстрације и манифестације. Уопштавајући круг ових догађаја, реч је о одговорности за штету услед аката јавног, политички мотивисаног насиља (Караникић Мирић, 2024: 631). У првом ставу, чл. 180 ЗОО упућује на „акте терора и насиља, јавне демонстрације и манифестације”, а у другом ставу регулише да право накнаде штете немају учесници у „актима терора и насиља, јавним демонстрацијама и манифестацијама које су усмерене на подривање уставног уређења”. Тиме је у другом ставу истакнут безбедносно-политички карактер ових догађаја.

Законска норма не упућује изричито на кривично дело тероризма, стога није оптерећена појмом тероризма у националним законима и међународним конвенцијама. Терористички акти у смислу овог случаја одговорности обухватају све акте насиља и терора који су усмерени против уставног уређења или безбедности државе, а зарад остваривања одређених политичких циљева, што следи из јавноправног карактера

6 Видети: чл. 193, 194, 201 и 203 ЗОО.

7 Видети: чл. 195, 200 и 203 ЗОО.

8 Видети: чл. 201 ЗОО.

самих аката. Појам обухвата сва дела припреме и извршења терористичких аката, без обзира на средство и циљ деловања (нпр. цивилно или војно ваздухопловство, поморска пловидба, нуклеарна постројења, цивилни објекти и др.) и без обзира којим су кривичним делом регулисана. То истовремено значи да није нужно да је циљ терористичког акта остварен, довољно је да су активности које представљају део терористичког акта (посматраног као целине) проузроковале штету оштећеном. Акт терора и насиља мора бити извршен, није довољан његов покушај – фактичка узрочност постоји између акта терора и насиља и штете као његове последице.

Већина теоретичара сматра да право на накнаду штете постоји само у случају аката терора и политичког насиља, те да нису обухваћене штете услед аката насиља у другим кривичним делима, и то без обзира на степен њихове опасности, на пример организовани криминал (Vukotić, 2014: 184–185). Вукотић (2014: 185) истиче да такво поимање услова примена овог законског члана ствара нежељену дискриминацију између жртава терористичких аката и жртава осталих врста кривичних дела.

Јавне демонстрације и манифестације су облици масовног изражавања расположења на јавном скупу. Док се путем демонстрација изражава незадовољство и одриче подршка неком питању, дотле се путем манифестација пружа подршка (Цигој, 1983: 679). У оба случаја реч је о масовним и јавним догађајима, који захтевају повећани степен мера безбедности. Услов повећаног степена мера безбедности проистиче из нужности ограничења одговорности државе (Vukotić, 2014: 185–186), једнако као што је у првом случају била ограничена појмом акта тероризма насупрот свим осталим кривичним делима. Није од значаја да ли је јавно окупљање било дозвољено, односно пријављено надлежним органима (Мијачић Цветановић, 1985: 120–121; Николић, 1989: 179). Ово из два разлога. Прво, постоје случајеви када пријава окупљања није нужна, а један од тих случајева тиче се спонтаних мирних окупљања као непосредне реакције на одређени догађај.⁹ Друго, услов пријаве је из очигледних разлога неспојив са терористичким актима, а одговорност за ова три догађаја је јединствено регулисана.

9 Закон о јавном окупљању регулише када је потребна пријава окупљања и када таква обавеза изостаје. Наведени пример регулисан је чл. 13, ст. 1, тач. 4 Закона о јавном окупљању, који прописује да се не пријављују спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај након тог догађаја, која се одржавају на отвореном или у затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом насталог догађаја. Детаљна анализа услова наведене законске норме превазилази потребе рада.

Важно је приметити ширину услова „усмерење против уставног уређења”. Устав, као највиши правни акт, утврђује не само уређење државне власти и надлежности државе и појединих државних органа већ гарантује и одређена права и слободе, поставља основ економског уређења, јавних финансија и територијалног уређења. Отуда Вукотић (2014: 187) закључује да није нужно да је акт насиља и терора усмерен директно против државног уређења или конкретног представника власти. Другим речима, обухваћен је сваки акт насиља и терора који повређује Уставом гарантована права и слободе. Караникић Мирић (2012: 198, 199) указује да усмереност терористичког акта, јавних демонстрација и манифестација ка подривању уставног поретка није услов одговорности државе према чл. 180 ЗОО, већ искључиво услов непостојања права учесника таквих догађаја на накнаду штете према чл. 180, ст. 2 ЗОО. Иста ауторка (2012: 198, 199) закључује, на основу анализираних судске праксе, да одговорност државе у смислу чл. 180, ст. 1 ЗОО постоји и за штету услед акта терора и насиља који нема за циљ подривање уставног поретка, „уколико је реч о организованој акцији насиља, која је мотивисана политичким циљевима и усмерена против државног уређења или безбедности државе”.¹⁰ Притом, циљ насилног испољавања политичког става може бити усмерен против друге државе, међународне организације или мултинационалне компаније (Караникић Мирић, 2024: 633).

У светлу претходно реченог, значајно је указати на новију судску праксу. Врховни суд је применио чл. 180 ЗОО у случају када је оштећена, приликом посете манифестацији, повређена у летњој башти кафића јер је штетник аутоматском пушком започео насумичну рафалну паљбу испаливањем 26 метака.¹¹ Суд је истакао да јесте тачно да је, у оквирима чл. 180 ЗОО, појам аката насиља ограничен усмерењем ка подривању уставног уређења јер би њихово уобичајено значење водило одговорности државе за сваку штету услед аката насиља (кривичних дела). Међутим, посебно је ценио чињеницу да је штета настала током традиционалне манифестације, која се одржава на јавном месту, у летњој башти, у присуству већег броја људи. Закључак суда био је да су надлежни органи државе били дужни да осигурају безбедност посетилаца такве манифестације. Дакле, суд је

10 „Када је материјална и нематеријална штета настала услед аката насиља и терора који су били уперени против државног система а инспирисани међунационалном нетрпељивошћу коју су државни органи били дужни да спрече, штету је дужна да накнади држава.” Пресуда Врховног суда Србије Рев 2937/2005.

11 Пресуда Врховног касационог суда Рев 4823/2020. Првостепени суд је био усвојио тужбени захтев тужиље. У поступку по жалби, другостепени суд је преиначио пресуду и одбио тужбени захтев тужиље, образлажући да држава није одговорна за штету услед аката насиља који су усмерени против појединаца, из личних побуда штетника.

изоставио услов политичке мотивисаности насиља и ценио искључиво околност настанка штете услед јавне манифестације. Стога се чини да границе одговорности државе у оквирима чл. 180 ЗОО постају „замагљене”.

Правна узрочност постоји између неиспуњења надлежности (права и обавезе) државе да одржи мир и стабилност у друштву, као и да обезбеди сигурност својих грађана, путем деловања својих органа, и настале штете. Реч је о одговорности због нечињења (Karanić Mirić, 2012: 189, 194, 196), односно пропуштања. Одговорност постоји јер је одговорно лице пропустило да спречи штетни исход, а имало је правну обавезу да то учини (Цветковић, 2020: 92, 93). Правна обавеза државе проистиче из раније наведених уставних и законских надлежности.

2.3. Разлози за искључење одговорности

Настанак штете услед догађаја какви су терористички акти, јавне демонстрације и манифестације је *prima facie* доказ изостанка остварења надлежности (обавезе) државе. Држава се не може ослободити одговорности доказујући да су њени органи поступали како је требало у датим околностима (одсуство кривице). Није потребно утврђивање које чињење државе би спречило настанак штете (Цветковић, 2020: 97) јер одговорност постоји *ipso iure*. Међутим, држава као тужена, у парници за накнаду штете може да доказује да нису испуњени услови одговорности: да штета није настала као последица терористичког акта или приликом и у вези са јавним демонстрацијама и манифестацијама (Karanić Mirić, 2012: 198).

Из реченог следи да фактичка немогућност да се спречи настанак штете није ослобађајући разлог (Karanić Mirić, 2012: 189). То нас води ка разматрању питања да ли је виша сила ослобађајући разлог. Наиме, виша сила је спољни догађај, неизвестан и непредвидљив, који се није могао избећи или отклонити.¹² Имајући у виду да није од значаја да ли је штета могла да се спречи, то следи да држава одговара и за штету од догађаја који се није могао избећи или отклонити. Међутим, одговорност државе проистиче из неиспуњења надлежности државе да одржи јавни ред и мир и да обезбеди сигурност својих грађана. То значи да држава не одговара за сваку проузроковану штету, но само онда када је штета последица аката јавног, политички мотивисаног насиља (суштина заштитне норме). Уколико је штета проузрокована каквим догађајем који је настао ван ових аката, а који је био неизвестан и непредвидљив и није се могао избећи или отклонити, одговорност изостаје. Поједини аутори посредно указују да виша сила није ослобађајући разлог, истичући да је одговорност

¹² Видети: чл. 177 ЗОО.

државе „безусловна” и да је може искључити једино кривица оштећеног (Николић, 1989: 180–181; Радишић, 2019: 304).

Овај случај објективне одговорности је пооштрен у односу на њене остале случајеве јер искључива кривица трећег лица није ослобађајући разлог (Karanić Mirić, 2012: 197). Сви наведени догађаји обухватају деловање већег броја лица, стога је наведени исход логичан.

2.4. Оштећени, штетник и одговорно лице

Право на накнаду штете има само физичко лице које је претрпело телесне повреде или чија је имовина оштећена или уништена. Додатно, статус оштећеног имају и супружници и блиски сродници повређеног (у случају тешког инвалидитета), односно усмрћеног лица.

Право на накнаду штете немају организатори, учесници, подстрекачи и помагачи у акту насиља или терора, односно у јавним демонстрацијама и манифестацијама које су усмерене на подривање уставног уређења.¹³ Набројане категорије лица немају статус оштећеног јер је реч о штетницима, односно о саучесницима у штетном догађају. Губитком права на накнаду претрпљене штете санкционише се учествовање у јавним окупљањима, али само онда када је конкретно лице прибегло насиљу (Караникић Мирић, 2024: 634).

Штетник може бити било које физичко или правно лице. Штетник може бити и друга држава или организација држава. У домаћој судској пракси издвојили су се случајеви примене овог случаја одговорности на штетне догађаје током ратова након распада СФР Југославије,¹⁴ као и штетних догађаја током бомбардовања СР Југославије 1999. године.¹⁵

¹³ Видети: чл. 180, ст. 2 ЗОО.

¹⁴ У вези са штетним догађајима током ратова деведестих година прошлог века у судској пракси раздвојиле су се две врсте одговорности државе за проузроковану штету. Прва се тичала објективне одговорности за штету од опасне ствари и опасне делатности, на основу чл. 173 и 174 ЗОО (ратна штета). Друга се тичала објективне одговорности за штету од терористичких аката, учињених у исто време, на основу чл. 180 ЗОО. У оба случаја приметно је да су статус оштећених лица имали припадници ЈНА, територијалне одбране и добровољци укључени у ЈНА или територијалну одбрану. Закључак донет на саветовању Савезног суда, Врховног војног суда, Врховног суда Србије, Врховног суда Црне Горе и Вишег привредног суда у Београду одржаног 24, 25. и 26. септембра 1996. године.

¹⁵ Услед неслагања нижестепених судова, Врховни суд заузео је правно схватање да је држава одговорна за накнаду штете припадницима војске и полиције, као и члановима породица погинулих и рањених припадника оружаних снага, у периоду ратног стања од 24. 3. до 26. 6. 1999. године. Поново, раздвојене су две врсте одговорности за штету. Прва се тичала објективне одговорности за штету од НАТО снага, на основу чл. 173 и 174 ЗОО. Друга се тичала објективне одговорности за штету од стране чланова и

Услов узрочне везе у овим случајевима проузроковања штете одузима својство штетника оним лицима која су искористила догађаје током терористичког акта да другима нанесу штету, или која су се као учесници јавних демонстрација или манифестација издвојила из тих група ради проузроковања штете лицу које се није налазило у њиховој близини (Николић, 1989: 172–173). У овим случајевима нема посебне одговорности државе, стога ни ова лица немају статус штетника у смислу ове врсте одговорности. Одвојено је питање њихов статус штетника према општим правилима одговорности за штету.

Држава је одговорно лице. Одговорност државе погодује оштећеном и олакшава његов процесни положај. Он не мора да доказује које лице је проузроковало штету (штетник најчешће остаје непознат), нити је оптерећен питањем солвентности штетника. Правнополитички разлог везивања овог случаја проузроковања штете за државу као одговорно лице лежи у, претходно истакнутој, Уставом установљеној надлежности државе да осигура безбедност својих грађана. Држава остаје одговорно лице чак и када су јавне демонстрације или манифестације имале организатора. Према закону, послове који се односе на одржавање окупљања, укључујући и послове заштите безбедности људи и имовине, обавља Министарство унутрашњих послова.¹⁶ Дакле, чак и када је познат организатор одређеног јавног окупљања, одговорност државе не изостаје.

Иако одговорно лице, држава има право и обавезу да се регресира од лица које је штету проузроковало.¹⁷ Другим речима, уколико је штетник познат, држава остаје одговорно лице за потребе обештећења оштећеног, али исплаћени износ може и мора да захтева од штетника. Право регреса застарева у року застаре потраживања накнаде штете.¹⁸ Одговорност

активиста ОВК, која је проглашена терористичком организацијом, а на основу чл. 180 ЗОО. Правно схватање заузето на седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 10. 12. 2001. године.

Исту заштиту нису уживали грађани који су, као цивилна лица, повређена током НАТО бомбардовања, јер њихово деловање није имало карактер терористичког акта (чл. 180 ЗОО), нити је представљало обављање опасне делатности од стране домаће државе (чл. 173 и 174 ЗОО). Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж 458/2010.

¹⁶ Видети: чл. 9 Закона о јавном окупљању.

¹⁷ Видети: чл. 180, ст. 3 ЗОО.

¹⁸ Према чл. 376 ЗОО, потраживање накнаде штете застарева у року од три године од сазнања за штету и штетника, а у сваком случају у року од пет година од када је штета настала. Међутим, уколико је штета настала извршењем кривичног дела, што је у случају терористичких аката правило, према чл. 377 ЗОО потраживање накнаде штете застарева у року одређеном за застарелост кривичног гоњења (уколико је овај рок застарелости дужи од општег рока, претходно наведеног). У судској пракси је заузет став да привилеговани рокови застарелости потраживања накнаде штете из

државе је стога примарна, а не споредна (супсидијарна), јер она остаје одговорно лице чак и када је штетник познат.

2.5. Парадокс развоја

У литератури је још раније истакнут својеврсни парадокс развоја овог посебног случаја одговорности. Прво је изменама закона из 1985. године законска одредба измењена тако да се обухвате случајеви имовинске штете коју претрпи физичко лице, а посебно је дозвољена њена ретроактивна примена на случајеве проузроковања имовинске штете током демонстрација на Косову и Метохији 1981. године (Антић, 2008: 500; Karanikić Mirić, 2012: 191, fn. 9). Потом је, почетком двехиљадитих, Врховни суд у својој пракси настојао да искључи из сфере примене ове норме случајеве штете коју су домаћи држављани претрпели на Косову и Метохији од 1999. године па надаље (Karanikić Mirić, 2012: 200, 201).

Одлуке Врховног суда у новом миленијуму садржале су образложење да је престала одговорност државе за безбедност грађана на овој територији и да државни органи нису могли да спрече настанак штете (Karanikić Mirić, 2012: 200).¹⁹ Губитком фактичке контроле над делом своје територије 1999. године престао је и суверенитет државе на том делу територије, према схватању суда, а супротно преамбули Устава и водећим јавнополитичким наративима (Karanikić Mirić, 2012: 201). Међутим, чл. 180 ЗОО јасно упућује да држава одговара за штету када су њени „органи по важећим прописима били дужни да спрече такву штету”. Изостанак поштовања Резолуције Уједињених нација бр. 1244, од стране свих актера присутних на Косову и Метохији, учинио је за српску државу немогућим да путем својих органа, упркос важећим прописима, остварује надлежност обезбеђивања јавног реда и мира на делу своје територије. Караникић Мирић (2012: 190) управо указује на ову разлику: с једне стране, постојање дужности одговорног лица да штету спречи и, с друге стране, фактичка немогућност одговорног лица да то учини. Уколико држава има дужност да штету спречи, без обзира на њене фактичке могућности, она остаје одговорно лице у смислу чл. 180 ЗОО.

чл. 377 ЗОО теку само према учиниоцу кривичног дела којим је штета проузрокована, а не и према држави која одговара за штету уместо њега. Пресуда Врховног суда Србије Рев 2409/2007.

19 Из образложења пресуде Врховног суда Србије Рев 2411/2007: „Према Кумановском споразуму, КФОР је одговоран за безбедност грађана на територији Косова и Метохије. Повлачењем Војске Југославије са ове територије, КФОР је преузео контролу над овом територијом, па тужена није у могућности да гарантује безбедност грађана на територији Косова и Метохије. Зато тужена на основу чл. 180 ЗОО не одговара за штету коју су тужиоци претрпели, јер њени органи нису могли спречити настанак штете.”

У оба примера, видљиво је да су дешавања на Косову и Метохији, делу домаће територије, утицала на развој овог посебног случаја одговорности за штету. Док је испрва примена норме проширена како би обухватила случајеве проузроковања штете на Косову и Метохији, две деценије касније судска пракса је сужавала подручје примене норме, изостављајући управо случајеве проузроковања штете на Косову и Метохији.

3. Регулисање посебног случаја одговорности у бившим републикама СФРЈ

Самосталне државе које су настале распадом СФР Југославије преузеле су савезни Закон о облигационим односима из 1978. године. Поједине од њих су изоставиле или промениле одредбу о одговорности државе за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Одредбу о одговорности државе задржале су Србија, Босна и Херцеговина,²⁰ Словенија,²¹ и Црна Гора.²² У домаћој литератури истиче се непотребност задржавања ове законске норме. Наиме, Вукотић (2014: 190) указује да потреба обештећења жртава терористичких аката треба да буде задовољена путевима управног поступка, из посебних републичких фондова.

Након проглашења независности, Хрватска је 1991. године у Закону о обвезним односима укинула чл. 180 ЗОО, а сви поступци за накнаду штете на основу овог члана су прекинути.²³ Тек 2003. године хрватски законодавац усвојио је посебни закон којим је регулисана одговорност државе за штету од терористичких аката и јавних демонстрација, са значајним изменама у односу на претходни облик овог института (Ву-

20 Видети: чл. 180 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list R BiH*, br. 2/92, 13/93 i 13/94, i *Sl. novine FBiH*, br. 29/03 i 42/11.

21 Видети: чл. 156 Obligacijskega zakonika, *Ur. list RS*, br. 83/01, 97/07, 64/16 i 20/18.

22 Видети: чл. 187 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list CG*, br. 047/08, 004/11 i 022/17.

23 Zakon o obveznim odnosima, *Na. novine*, br. 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96 i 112/99. Допуна закона је учињена у виду чл. 184а и 184б, који су прописивали да се прекидају поступци утврђивања одговорности Републике Хрватске за штету насталу током Домовинског рата и за утврђивање одговорности Републике Хрватске за штету насталу у бившој СФРЈ за коју је одговарала бивша СФРЈ. Законске одредбе упућивале су да ће се поступци наставити по доношењу посебних закона. То је учињено 2003. године: Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme domovinskog rata, *Na. novine*, br. 117/03; Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ, *Na. novine*, br. 117/03. Нови Закон о обвезним односима не уређује овај случај одговорности за штету, имају у виду наведено посебно законодавство. Zakon o obveznim odnosima, *Na. novine*, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/2015, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 i 155/23.

kovac Puvača, 2006: 268). Кратки закон од само 12 чланова регулише услове одговорности и начин остваривања накнаде штете од Државног одвјетништва, односно правобранилаштва. Појам штете је ограничен на последице смрти, телесне повреде и оштећења здравља, а висина накнаде штете је законом ограничена на 60% од укупног износа штете. Оштећенима у смислу закона сматрају се особе које су претрпеле штету услед терористичког акта или јавне демонстрације, као и особе које су штету претрпеле покушавајући да спрече штетну радњу или да пружи помоћ жртвама.²⁴ Приметно је да оштећени може бити само физичко лице. Накнада штете настале повредом имовинских права остварује се у складу са Законом о обнови. Једнако тако, у складу са одредбама овог закона, настављају се поступци прекинути на основу Закона о обвезним односима.

Северна Македонија је изменила случај одговорности државе за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Наиме, чл. 169 Закона о облигационим односима данас уређује да је држава одговорна за штету причињену правним и физичким лицима на територији Републике Северне Македоније, од стране лица ангажованих у међународним војним или другим организацијама са којима је Република закључила споразум.²⁵ Из реченог јасно следи да је у северномакедонском решењу услов проузроковања штете у вези са терористичким актом, јавним демонстрацијама и манифестацијама изостављен. Нужан услов је својство штетника, а не околности у којима је штета настала. Круг штетника је ограничен на лица ангажована у међународним војним или другим организацијама, које имају закључен споразум о деловању на северномакедонској територији. Притом, појам штете није ограничен, а оштећени могу бити физичка и правна лица.

4. Упоредно право

Случајеви штете од терористичких аката у упоредном праву различито су обухваћени. Са једне стране, поједини правни системи регулишу одговорност државе да накнади штету оштећенима услед насилних кривичних дела, какав пример пружа немачко право (Vukotić,

²⁴ Видети: чл. 7 Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, *Na. novine*, br. 117/03.

²⁵ Видети: чл. 169 на Законот за облигационите односи, *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01, 4/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09 и 123/13, *Сл. весник на РСМ*, бр. 215/21 и 154/23. Када је усвојен 2001. године, закон је уређивао одговорност за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација каква је била позната и у савезном Закону о облигационим односима из 1978. године (Галев, Дабовиќ-Анастасовска, 2009: 741). Каснијим изменама, законска норма је добила нову садржину.

2014: 185). Појам насилних кривичних дела тиме обухвата и терористичке акте. Поједине државе као што је Норвешка обезбеђују само накнаду штете услед смрти, повреде здравља или слободе (Gjenstø, 2019: 256). Тада, накнада штете услед повреде имовинских права остварује се од познатог штетника или у систему осигурања. Са друге стране, поједини правни системи накнаду за штету од терористичких аката обезбеђују управо у систему осигурања (на пример, Француска). Важно је имати на уму да је обухваћеност ризика терористичког акта у полиси осигурања предуслов остваривања права на накнаду.

Одговорност за штету услед јавних демонстрација и манифестација, по правилу, терети лице које је штету проузроковало. Држава одговара тек уколико је штету проузроковао државни орган (снаге полиције), прекорачењем својих надлежности. Пример таквог уређења представља Немачка.²⁶ У ранијој немачкој судској пракси је био изражен став да је сваки учесник насилних демонстрација одговоран за штету која настане током демонстрација (Reinelt, 1970). Идеја која је лежала у позадини овог става сводила се на следеће: свако ко учествује у изазивању опасности дужан је да предузме потребне мере да би отклонио опасност од других или да одустане од својих активности. Тиме је створена солидарна одговорност свих учесника насилних демонстрација. Оштећени у парничном поступку не треба да докаже ко му је штету проузроковао, него да је штета настала током демонстрација. Савезни суд Немачке такав став није подржао, већ је истакао да насилно понашање других демонстраната не може да се припише ненасилном учеснику демонстрација, чак и када он очекује насилно понашање и зна да његово присуство пружа заштиту и охрабрење путем анонимности гомиле.²⁷ Према највишој судској инстанци, учешће у демонстрацијама може да доведе до одговорности ненасилног учесника само ако постоји свесна сарадња са другима у насилним активностима, као што је навијање.

5. Закључак

Одговорност за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација у домаћем праву сноси држава. Разлог томе лежи у

26 Deutscher Bundestag. Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen. WD 3 - 3000 - 156/17. Преузето 6. 6. 2025.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/526434/d54ee4e2dd698c010aebd5329be26e33/WD-3-156-17-pdf.pdf>

27 Deutscher Bundestag. Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen. WD 3 - 3000 - 156/17. Преузето 6. 6. 2025.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/526434/d54ee4e2dd698c010aebd5329be26e33/WD-3-156-17-pdf.pdf>

потреби обезбеђивања социјалне сигурности и остваривања правичности у условима специфичних друштвених конфликта. Одговорност се везује за надлежност државе да обезбеди јавни ред и мир. Међутим, овако широко формулисан *ratio legis* одговорности државе води следећим питањима: Зашто иста заштита није пружена у случајевима насилних кривичних дела истог (или мањег) степена опасности, а не само у случају терористичких аката? Зашто иста заштита није пружена и правним лицима као оштећенима? У наведеном се огледају недостаци овог случаја одговорности за штету.

У упоредном праву одговорност за штету од терористичких аката је различито регулисана. Поједини правни системи регулишу одговорност државе да накнади штету оштећенима услед насилних кривичних дела (на пример, Немачка, Норвешка). Кривична дела могу бити усмерена и против појединаца, док акти терора и насиља у домаћем праву захтевају политичко усмерење против државног уређења. Поједини правни системи овај вид накнаде обезбеђују у систему осигурања (на пример, Француска). Нужно је да је полиса осигураног лица обухватила и ризик терористичког акта, док у домаћем праву право на накнаду постоји на основу закона.

Одговорност за штету током јавних демонстрација и манифестација у упоредном праву терети лице које је штету проузроковало. Оштећени тужбу за накнаду штете треба да усмери против конкретног лица које му је штету проузроковало. Држава одговара једино када су њени органи чињењем проузроковали штету.

Наведени примери показују колико се разликују одговори правних система на питање одговорности за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Решење домаћег ЗОО пружа најширу заштиту јер нуди сигурног дужника – државу.

Литература

Антић, О. (2008). *Облигационо право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник.

Bukovac Puvača, M. (2006). *Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 1. 267–306.

Vukotić M. (2014). The Liability of the State for damage caused by terrorist acts and during public demonstrations and manifestations under Article 180 of the Serbian Obligations Act. In: Grochola, G., Górski, K. and J. Pokoj (red.). *De iure publico*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. 181–191.

Галев, Г. Дабовић-Анастасовска, Ј. (2009). *Облигационо право*. Скопје: ЦЕППЕ.

Gjenstø, H. (2019). Compensation for victims of violent crimes in Norway. In: *Zbornik radova sa XXII međunarodnog naučnog skupa „Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje”*. Beograd, Valjevo: Institut za uporedno право, Udruženje za odštetno право, Pravosudna akademija. 255–260.

Grochola, G., Górski, K. and J. Pokoj (red.). *De iure publico*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. 181–191.

Караникић Мирић, М. (2024). *Облигационо право*. Београд: Службени гласник.

Karanikić Mirić, M. (2012). Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. U: Ignjatović Đ. (ur.). *Kaznena reakcija u Srbiji*. II. 188–203.

Мијачић Цветановић, М. (1985). Одговорност друштвено-политичке заједнице за штету насталу услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 25. 115–127.

Николић, Ђ. (1989). Посебна одговорност за штету од терористичких аката. *Правни живот*. 1(39). 171–182.

Радишић, Ј. (2019). *Облигационо право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Reinelt, E. (1970). Zivilrechtliche Haftung für Demonstrationsschäden. *Neue Juristische Wochenschrift*. (19). [Electronic version]. Преузето 6. 6. 2025. https://www.bghanwalt.de/veroeffentlichungen/vo_r4_c.htm

Цветковић, М. (2020). *Узрочна веза у одштетном праву*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Цигој, С. (1983). Члан 180. У: Благојевић, Б. и Круљ, В. (уред.). *Коментар Закона о облигационим односима*. Београд: Савремена администрација. 678–679.

Правни прописи

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98. 2006. Бр. 115. 2021.

Закон о јавном реду и миру. *Службени гласник РС*. Бр. 6. 2016. Бр. 24. 2018.

Закон о јавном окупљању. *Службени гласник РС*. Бр. 6. 2016.

Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 29. 1978. Бр. 39. 1985. Бр. 45. 1989. Бр. 57. 1989. *Службени лист СРЈ*. Бр. 31. 1993. *Службени лист СЦГ*. Бр. 1. 2003. *Службени гласник РС*. Бр. 18. 2020.

Закон о облигационим односима. *Службени лист СГ*. Бр. 047. 2008. Бр. 004. 2011. Бр. 022. 2017.

Zakon o obligacionim odnosima. *Službeni list R BiH*. Br. 2. 1992. Br. 13. 1993. Br. 13. 1994. *Službene novine FBiH*. Br. 29. 2003. Br. 42. 2011.

Zakon o obveznim odnosima. *Narodne novine*. Br. 53. 1991. Br. 73. 1991. Br. 111. 1993. Br. 3. 1994. Br. 7. 1996. Br. 112. 1999.

Zakon o obveznim odnosima. *Narodne novine*. Br. 35. 2005. Br. 41. 2008. Br. 125. 2011. Br. 78. 2015. Br. 29. 2018. Br. 126. 2021. Br. 114. 2022. Br. 156. 2022. Br. 155. 2023.

Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija. *Narodne novine*. Br. 117. 2003.

Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ. *Narodne novine*. Br. 117. 2003.

Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme domovinskog rata. *Narodne novine*. Br. 117. 2003.

Законот за облигационите односи. *Службен весник на РМ*. Бр. 18. 2001. Бр. 4. 2002. Бр. 5. 2003. Бр. 84. 2008. Бр. 81. 2009. Бр. 161. 2009. Бр. 123. 2013. *Службен весник на РСМ*. Бр. 215. 2021. Бр. 154. 2023.

Obligacijski zakonik. *Uradni list RS*. Br. 83. 2001. Br. 97. 2007. Br. 64. 2016. Br. 20. 2018.

Deutscher Bundestag. Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen. WD 3 - 3000 - 156/17. [Electronic version]. Преузето 6. 6. 2025. <https://www.bundestag.de/resource/blob/526434/d54ee4e2dd698c010aebd-5329be26e33/WD-3-156-17-pdf.pdf>

Судска пракса

Извор: Paragraf Lex, база прописа и судске праксе.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж 458/2010 од 16. 3. 2010. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев 4823/2020 од 3. 2. 2021. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев 2409/2007 од 28. 11. 2007. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев 2411/2007 од 20. 2. 2008. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев 2937/2005 од 13. 4. 2006. године.

Закључак донет на саветовању Савезног суда, Врховног војног суда, Врховног суда Србије, Врховног суда Црне Горе и Вишег привредног суда у Београду одржаног 24, 25. и 26. септембра 1996. године.

Правно схватање заузето на седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 10. 12. 2001. године.

Civil liability for damage arising from terrorist attacks, public protests and events

Bojana Arsenijević, LL.M.*

Civil liability for damage arising from terrorist attacks, public protests and public events

Summary

The Civil Obligations Act (COA) regulates one of the special cases of liability for damage inflicted during social conflicts, such as terrorist attacks, public protests, and public events. In such cases, civil liability rests with the state, which is obliged to ensure public peace and order, and protect citizens' property and safety. The state has strict (objective, no-fault) liability, which is restricted to damage resulting from death, physical harm, or destruction of property of a natural person. Property rights of legal entities are not protected within this case of liability. An activity of a third party is not the ground for exemption.

The evolution of liability for damage arising in such case is somewhat paradoxical. First, due to the 1981 riots in Kosovo and Metohija, the lawmaker retroactively extended the legal norm to cover situations involving damage to private property. Second, the application of the legal norm envisaged in the COA was restricted in court practice to exclude cases of damage arising from terrorist attacks in Kosovo and Metohija from 1999 onwards. Many states that were part of the former SFR Yugoslavia embraced the former federal Civil Obligations Act (1978). However, only Bosnia and Herzegovina, Slovenia, and Montenegro have rules governing this case of state liability. North Macedonia and Croatia have their own rules that do not correspond to the Serbian ones.

In comparative law, such regulation of state liability is uncommon. In most cases, the victim of a crime, including terrorism, is entitled to compensation from the offender (tortfeasor) rather than the state government. Similarly, the damage caused during public protests also falls within the liability of the tortfeasor rather than the state. Yet, the state may be held liable for harm caused by police officers to participants in public protests.

The paper discusses the requirements for establishing strict liability of the state in Serbian law, the legal grounds for exemption, and the historical development of this legal institute. The paper also provides a comparative law analysis, encompassing the legal systems that used to be part of the former SFR Yugoslavia, and some European legal systems.

Key words: *liability for damage caused by politically motivated violence, state liability, liability for risk, duty of care, liability for omission (non-performance).*

* PhD Student, Faculty of Law, University of Niš