

НАКНАДА ШТЕТЕ ПРОУЗРОКОВАНЕ ЗАКОНИТИМ РАДЊАМА ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА И ОДГОВОРНОСТ

У нашој правној литератури све више се говори о одговорности јавне управе за штету коју грађанима или правним лицима проузрокују службеници у вршењу службене дужности. Тако се у вези са све већим интересовањем за ово актуелно питање нашег савременог права, појављују и питања која би ваљало размотрити како би било што мање несагласности у употреби извесних израза који означају већ утврђене појмове. Овде се нећемо задржавати на одређивању већ познатих појмова већ само обратити пажњу да ли се може говорити о одговорности за штету проузроковану законитим радом јавне управе односно јавних службеника.

Поводом овог питања и код нас се већ појављују одређена гледишта. Тако по једном гледишту „јавна управа одговара за накнаду нанете штете у случајевима кад она добија имовинску корист. На пример, Законом о еспропријацији (члан 10) предвиђено је да за експроприсану непокретност сопственику припада накнада. Исто тако је и Законом о народној одбрани (члан 132) предвиђено да се реквизиција врши уз накнаду”. По истом гледишту „јавна управа одговара за штету коју проузрокује уништавањем опасних добара”. Као пример наводи се чл. 40 Основног закона о заштити стоке од сточних зараза, чл. 1 уредбе о накнади штете убијањем, клањем или угинућем животиња и чл. 30 Основног закона о заштити биља од болести и штеточина (1).

Поводом напред наведених примера ваљало би расправити да ли је овде реч о одговорности. Колико је нужно ово расправити види се и из чињенице што и напред наведено гледиште негде употребљава израз „одговорност” а негде „накнада штете” али и поред тога даље наводи напред наведене примере као примере у којима „јавна управа одговара за накнаду штете нанете грађанима у случајевима кад она добија неку имовинску корист” (с. 281).

Ова непрецизна употреба правних израза може довести до неспоразума да ли је у овим наведеним случајевима реч о одговорности за штету или само о плаћању накнаде. Као што ћемо видети; овај неспоразум није само у нашој правној литератури већ и у Француској. Што се тиче нашег права политичко-територијалне јединице и установе одговарају за штете проузроковане грађанима и правним лицима под условом да је штета проузрокована незаконитом радњом службеника. Стога се по себи разуме да нема одговорности ако је штета проузрокована законитом радњом односно кад се штета проузрокује од стране службеника самом применом закона који овлашћује службеника да под одређеним условима може

(1) Др. Славољуб Поповић: Управно право, „Савремена администрација“, Београд, 1959, с. 281—282.

проузроковати штету. Међутим, овде је од интереса још размотрити да ли се сматра да може бити одговорности за штету проузроковану нормативним актима законодавног органа. О томе се већ у теорији расправљало и на страни и код нас (2).

Прво су сви били сагласни да не може бити одговорности државе за штету проузроковану нормативним актима законодавног органа јер је законодавна делатност најочитија манифестација суверености државе, па стога држава не одговара за штете проузроковане законодавним радњама законодавног органа. Када се почела прихватају одговорност државе за штете проузроковане нормативним актима законодавног органа, јавиле су се, нарочито у француском јавном праву, теорије на којима се заснивала ова одговорност. Све су ове теорије углавном биле засноване на већ познатим теоријама из грађанског права (кривица, безразложно обогаћење, ризик) (3). Домет одговорности за ризик ширио се у Француској и законодавним путем (накнада за несрећне удесе при раду, накнада за штете проузроковане јавним радовима, накнада коју општине плаћају за штете проузроковане нередима). С друге стране, Државни савет Француске је својом праксом ширио домет одговорности за ризик независно од нормативних текстова јер није везан грађанским закоником који одговорност без кривице допушта само ако је прописана Грађанским закоником или законом. Отуда је Државни савет био у могућности да правила објективне одговорности шире примењује од редовних судова, наравно ако је сматрао да то налажу околности случаја и ако је сматрао да је повређено начело једнакости грађана пред јавним теретима. Све је то доприносило да су многи правни теоретичари у Француској сматрали да држава одговара за штете проузроковане нормативним актима законодавног органа.

Међутим, у новијој француској теорији управног права с разлогом се истиче да начело о суверености Парламента и начело да закон одражава општу вољу народа искључују могућност да се кривица може сматрати као основ одговорности за законодавне радње законодавног органа јер су норме законодавних органа правна правила која се морају поштовати нарочито у уставним системима која не признају суду право да цени уставност закона или сагласност закона са општим правним начелима (4). По овом гледишту као евентуални могући основ одговорности државе за законодавне радње законодавних органа могао би бити само ризик или начело једнакости грађана пред јавним теретима. Али, проф. Ведел с разлогом истиче „заблуда је видети у одговорности за штету проузроковану законима један вид одговорности државе. И поред тога што постоје извесне техничке сличности, овде је реч о једном посебном правном режиму који се потпуно разликује од правила о плаћању накнаде за штете које се проузрокују вршењем јавне службе” (с. 249). Стога проф. Ведел закљу-

(2) Види код нас др. Борђе Тасић: Одговорност државе по принципу једнакости терета, Београд, Г. Кон, 1924; Правне границе у раду Парламента и одговорност државе за законодавне радње, Правне расправе, Београд, Г. Кон, 1921, с. 59—82 и др.

(3) Види Jean—F. Brunet: De la responsabilité de l'État législateur, thèse, Paris, F. de Boccard, 1936.

(4) Georges Vedel: Droit administratif. T. I, Paris, Presses Universitaires de France, 1958, p. 249.

чује: израз „одговорност за штету проузроковану законима” има посебни смисао и више би требало говорити о посебном режиму накнаде коју је прихватио законодавац (с. 250). У француском праву, при плаћању ове накнаде, постоје и посебна правила. Прво, нема ове накнаде ако је законодавац изричито одриче. Друго, накнада може бити ако је законодавац изричито прописује. Посебно је питање ако се закон није изјаснио о накнади. Овде има више решења: 1^о Накнада се не признаје ако се из материјала у законодавном поступку види да се накнада искључује; 2^о накнада се не признаје ако је активност која се законом забрањује била неморална, некорисна, незаконита или супротна општем интересу; 3^о накнада се може признати само ако је штета посебна и својом висином прелази нормалне жртве појединаца захтеване од законодавца, односно потребно је да је посебна штета проузрокована појединцу или мањем броју појединаца. Међутим, ако се имовинска жртва од појединаца захтева од законодавца у општем интересу, на пример ради заштите народног здравља или спречавања пораста цена и сл., онда се накнада не признаје. Уколико законодавац својим нормама захтева жртве појединаца ради заштите интереса других појединаца, пракса Државног савета сматра да постоји право на накнаду сем ако се нормом изричито или прећутно не признаје (5). Чињеница што се ова накнада не признаје ако је штета проузрокована у општем интересу наводи проф. Ведела на закључак да се накнада за штете проузроковане радњама законодавног органа не заснива на начелу једнакости грађана пред јавним теретима, јер би, поштујући ово начело, и у овом случају морало бити накнаде, већ је ова накнада посебан режим плаћања накнаде који прописује својом вољом сам законодавац (с. 253). Остали француски теоретичари управног права нису истог гледишта. Тако, на пример, проф. Лобадер у наведеном делу и у овом случају говори о одговорности и заснива је на начелу једнакости грађана пред јавним теретима (с. 490—493). Исто и проф. Валин (Waline) (6).

Гледиште проф. Ведела сматрам исправним. Неспоразум у овом погледу у француском праву није случајан. Проф. Шапи (Chapus) је већ пре неколико година истакао да француски цивилисти повремено и површно проучавају одговорност државе, док публицисти углавном показују тотално неинтересовање за режим одговорности у грађанском праву. Ова изолација доприноси и различитим објашњењима одговорности. Разбијању ове изолације много је допринео проф. Шапи који је баш својим делом с одговорности проучавао узајамни утицај правила о одговорности у грађанском и јавном праву (7).

Можда је и код нас ово један од разлога што и по овом питању нема већ увреженог и чврстог гледишта. У једном свом ранијем раду заступао сам гледиште, које и сада сматрам исправним, да при плаћању накнаде за штету проузроковану законитим радњама службеника, држава не одговара већ под одређеним условима из разлога целисходности накнађује штету добровољно ради задовољења правичности и обезбеђења прав-

(5) Vedel: op. cit., pp. 251—252; André de Laubadère: *Traité élémentaire de droit administratif*, 1957, p. 492.

(6) Marcel Waline: *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1957, pp. 714—717.

(7) René Chapus: *Responsabilité publique et responsabilité privée*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954, p. 121.

не сигурности. Према томе, ни при реквизицији, ни при експропријацији, ни при плаћању накнаде за убијање стоке ради заштите од сточне заразе и сл. у нашем праву није реч о одговорности већ је ова накнада давање законом предвиђеног еквивалента, а до одговорности могло би доћи тек ако држава не би исплатила законом предвиђену накнаду.

Можда би било целесходније да је основ ове накнаде начело једнакости грађана пред јавним теретима, али би за примену овог начела оно морало бити прокламовано Уставом или прописано законским одредбама.

Наша теорија још није посветила довољну пажњу питању накнаде за штету проузроковану законским радњама, али су већ запажена извесна гледишта која олакшавају решење овог питања. Расправљајући питање да ли је у овим слмчајевима држава дужна да да накнаду оштећеним појединцима проф. др. М. Бартош је с разлогом већ истакао: „На држави лежи само дужност да испита да ли су грађани чијим се добрима располагало, специфично као категорија стављени у тежи положај од других грађана и да им само за тај случај, *али нормативним путем* осигура накнаду онога што је заједница добила у њихово име наносећи им већу жртву од оне коју су под сличним околностима подносили други грађани (8).

Нужно је још разликовати одговорност за штету од накнаде за штету проузроковану законитим радњама јавних службеника поред осталог и стога што је код одговорности за штету реч првенствено о репарацији односно прво долази у обзир васпостављање ранијег стања, такозвана накнада у натури, па тек ако то није могуће штетник исплаћује накнаду у новцу. Међутим, уколико је реч о овој другој накнади она се, ако није искључена нормативним актом, по правилу, исплаћује у новцу.

Д. Ђ. Денковић

(8) Др. М. Бартош: Последице теорије генералне супституције у нашем унутрашњем праву, „Анали Правног факултета у Београду“, 1955, бр. 2, с. 135.