

истовремено овлашћен да донесе акт и о укидању школе, тј. није овлашћен на доношење супротног акта којима би се укинуо изванредан трајни правни однос заснован ранијим правним актом. По ОЗШ о укидању основних и средњих школа одлучује републичко извршно веће ма ко био оснивач. О престанку предузећа исто тако не одлучује оснивач већ је зато надлежан народни одбор општине који, у случају кад се испуне услови из чл. 1 Уредбе о престанку предузећа и радњи, може донети акт о престанку предузећа односно радње; тај акт има карактер супротног акта којим се укида трајни правни однос заснован актом о оснивању односно актом о одобрењу оснивања (конституисања) предузећа односно радње. Одлуку о престанку рада здравствене установе доноси, по претходно прибављеном мишљењу савета установе, оснивач у сагласности са републичким саветом за народно здравље. Ако оснивач здравствене установе није општински народни одбор, прибавља се и мишљење савета општинског народног одбора надлежног за послове народног здравља (чл. 45 Општег закона о организацији здравствене службе — „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 45/60).

Како се регулише питање надлежности органа за доношење супротног акта у случају кад је реч о трајном правном односу који је заснован на основу сложеног управног акта. И овде се мора поћи од правила да се супротни акт мора донети од стране оних органа који су донели и акт којим је заснован трајни правни однос. Од тога правила може се одступити само у случају кад је то предвиђено законом или прописом заснованим на закону.

IV. *Дејство новог управног акта.* — Правило је да нови супротан управни акт делује *ex tunc*, тј. само за убудуће. Према томе, нови супротан управни акт има за дејство укидање трајног правног односа (стања) па према томе, он не делује повратно. Од изложеног правила може се одступити само онда ако се нови управни акт доноси на основу закона који има ретроактивно дејство. У таквом случају нови супротни акт делује *ex tunc*, тј. он замењује у потпуности ранији правоснажни управни акт, па према томе, његово дејство се простире и унатраг од тренутка доношења ранијег правоснажног управног акта који на основу новог супротног акта губи правно дејство. Ово су само општа правила али у оквиру ових општих правила могу се предвиђати посебни прописи и извесна одступања.

Др. Славољуб Поповић

## ОСНОВ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ КОЈУ ГРАЂАНИМА ПРОУЗРОКУЈУ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

1. — У нашој правној литератури већ су изражена извесна гледишта да после Уставног закона од 13 јануара 1953 и Закона о јавним службеницима од 1957, политичко-територијалне јединице односно установе, одговарају по правилима објективне одговорности за штету коју јавни службеници проузрокују грађанима и правним лицима (1).

С обзиром да су питања у вези одговорности политичко-територијалних јединица за штету коју јавни службеници проузрокују грађанима увек актуелна, то ћемо покушати да укажемо на извесна правила која ће нам олакшати да утврдимо основ ове одговорности у нашем праву.

2. — Као што је познато одговорност може бити заснована на кривици или може бити без кривице (2). У случају одговорности за кривицу, одговара сâм штетник, односно физичко лице које је штету проузроковало. У случају одговорности без кривице, одговорно лице одговара за радње другог или за створени ризик који потиче од његове активности односно од опасних ствари којима располаже.

По Закону о државним службеницима од 1946 одговорност државних службеника била је заснована на кривици, јер је службеник одговарао лично а држава је под одређеним условима само јемчила, ако се оштећени не би могао наплатити од службеника-штетника. Ова одговорност за кривицу измењена је Уставним законом од 13 јануара 1953 када је држава преузела на себе непосредно плаћање накнаде штете коју њени службеници проузрокују незаконитим радњама грађанима. Ово начело је ближе одређено и спроведено у Закону о јавним службеницима од 1957. Који је основ ове одговорности? Пре свега одговорност је старо морално и друштвено правило по коме сваки ко другоме проузрокује штету за њу и одговара (3). Ово старо правило нашло је своје место у праву, али су објашњења основа одговорности била различита. По органском схватању државе штета проузрокована кривицом службеника или надлежних колегијалних органа, била би проузрокована кривицом саме државе, јер она само преко њих може бити активна. Међутим, кад год је проузрокована каква штета од стране државе, које политичко-територијалне јединице или ког правног лица, штета је проузрокована радњама физичких лица за чији рад одговара одговорно лице.

Овде можемо споменути да се у француском управном праву говори о кривици јавне службе (*faute du service*) за разлику од кривице службеника при вршењу службене дужности (*faute de service*) и личне кривице службеника која нема везе са службом (*faute personnelle*). Кривица јавне службе била би у ствари такозвана анонимна кривица односно она кривица у којој је непознат службеник који је проузроковао штету. С разлогом се истиче да изрази кривица јавне службе, кривица државе или кривица управе не одговарају стварности, јер кривицу могу учинити само физичка лица односно службеници, тако да кривица у овом случају није

(1) Сергије Кузманић: Одговорност за штету насталу незаконитим радом службених особа, „Наша законитост“, 1954, бр. 1, с. 21—27; др. Александар Голдштајн: Каузална деликтна одговорност привредних организација за службенике и раднике, „Архив“, 1952, бр. 4, с. 470; Никола Бошковић: Остваривање права на накнаду штете која потиче од незаконитих радњи службеника, „Правни живот“, 1954, бр. 2—3, с. 20—26; Богдан Лоца: Питање основа одговорности у грађанском праву, „Годишњак Правног факултета у Сарајеву“, III, 1955, с. 153; Накнада штете проузрокована од јавног службеника у вези са вршењем службе, „Народна управа“, 1958, бр. 4—5, с. 169—177.

(2) Др. Михаило Константиновић: Основ одговорности за проузроковану штету, „Архив“, 1952, бр. 3, с. 296—305.

(3) Jean Dabin: La philosophie de l'ordre juridique positif spécialement dans les rapports de droit privé, Paris, Sirey, 1929, p. 506; Georges Ripert: La règle morale dans les obligations civiles, Paris, 1925, p. 225.

основ већ само услов одговорности. Правна лица, под одређеним условима, одговарају увек за радње физичких лица без обзира да ли те радње врше службеници или колегијална тела (4).

Одговорност државе, односно политичко-територијалних јединица и установа за рад њихових службеника је према томе одговорност за другог (5). Одговорност за другог има више објашњења. По једнима, одговорност за другог може, углавном, бити заснована или на претпостављеној кривици послодавца због слабог надзора над подређеним особљем (*culpa in inspiciendo*) или због слабог избора подређеног особља (*culpa in eligendo*) Међутим, постоји мишљење да је ова одговорност заснована на обавези гаранције за рад подређеног особља (6). Проф. Валин (Waline), који истиче ово мишљење, сматра да објашњење ове одговорности као гаранције за рад подређеног особља више одговара кад је реч о одговорности државе. Држава сама по себи не може вршити надзор над подручним особљем, већ у име државе овај надзор врше хијерархиски виши службеници над хијерархиски нижим службеницима. Тако су сви службеници заједно само обични службеници. Отуда држава као таква не врши надзор сем уколико се не би ишло до врховног органа власти који својим одлукама непосредно обавезује државу. Али тада, како каже проф. Валин, каква каскада суксесивних контрола и колико *culpa in vigilando* односно *culpa in inspiciendo* и најзад долази се до тога да би се сувереност воље врховног органа власти супротставила одговорности (7).

Тачно је да је механизам надзора пословања службеника сложенији него, на пример, надзор родитеља над децом или послодавца над његовим особљем, мада има послодавца који руководе и великим предузећима, али је тешко примити да би овај механизам надзора морао увек доводити до надзора врховног органа власти у држави. Колико год ово гледиште изгледа логично, оно и у централистички као и у федералистички организованој држави ипак прелази преко чињенице да постоји одређен хијерархиски ред по коме се зна који је службеник надлежан да врши над-

(4) René Chapus: Responsabilité publique et responsabilité privée, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1954, pp. 205–207; L. Duguit: L'Etat, les gouvernants, les agents, Paris, 1903, p. 637; Traité de droit constitutionnel, T. II, Paris, 1930, p. 70, T. III, Paris 1930, p. 496; Marcel Waline: Traité élémentaire de Droit administratif, Paris, Sirey, 1952, p. 579; Cyr Cambier: La responsabilité de la puissance publique et de ses agents, Bruxelles, 1947, pp. 257 sequ.

(5) У нашој новијој правној теорији постоји гледиште да се „одговорност правних лица за радње својих органа и државе за своје службенике не би [...] могла назвати одговорношћу за другог у строгом смислу речи, јер се ту ради о штети проузрокованој радњом лица која се не би могла сматрати „другим лицем““ (Др. Стеван Јакшић: Облигационо право, Сарајево, „Веселин Маслеша“, 1960, с. 323). Ово је гледиште у ствари засновано на органској теорији државе и правних лица. Међутим, као што је већ истакнуто, само физичка лица односно службеници могу проузроковати штету. У вези с тим мало потенцирано али духовито је речено: „држава као правно лице, и њен службеник односно физичко лице су две одвојене личности и само се по цену мађионичарске вештине може једна од ових личности изненада преобразити у другу“ (С. Cambier: op. cit., p. 194.) У ствари чим службеник својом незаконитом радњом проузрокује штету он више не представља вољу правног лица чији је службеник па је и штета проузрокована радњом службеника-штетника а не самог правног лица. Да је службеник „друго лице“ указује и чињеница да службеник одговара и за штету коју проузрокује самој политичко-територијалној јединици или установи чији је службеник.

(6) M. Waline: op. cit., pp. 579–589.

(7) Ibidem.

зор над одређеним службеницима и према томе ко би све одговарао. Није целисходно засновати одговорност државе односно политичко-територијалних јединица само на повреди дужности надгледања пословања службеника из једног другог разлога. И поред најсавеснијег надзора вишег хијерархиског старешине, службеник може проузроковати штету јер незаконита радња, на пример, у доношењу једног управног акта који може проузроковати штету, само је интелектуални процес који се одражава у погрешном тумачењу закона или погрешној примени закона од стране одговорног службеника. Уосталом то може бити исти случај и при извршењу материјалних радњи. Отуда је тешко прихватити да се може вршити непрестани надзор над интелектуалним процесом који се обавља код службеника при вршењу његове службене дужности. Можда би се могло приметити да у управном поступку постоје одређена правна средства за контролу рада службеника односно управних аката која они доносе, те да остаје *culpa in inspicendo*. И поред тога, тешко је прихватити да се може вршити непрестани надзор над интелектуалним процесом који се обавља при вршењу његове службене дужности, јер савремена држава мноштвом својих јавних служби и великим бројем службеника није ни у могућности да врши непрестани надзор над свим својим службеницима ради спречавања њихових евентуалних противправних радњи пошто и поред најсавеснијег надзора службеници могу проузроковати штету.

Не долази у обзир ни *culpa in eligendo* јер не може бити речи о слабом избору службеника, пошто и најбољи службеник може проузроковати штету, а с друге стране има и обавезних службених лица (војници и др.) за које такође одговара држава односно политичко-територијална јединица иако не врши њихов избор.

Постоје и друга гледишта која објашњавају одговорност државе за рад њених службеника. Нарочито је истицано да се поставља питање да ли ће оштећени грађанин сам сносити терет рђавог функционисања јавне службе која му је проузроковала штету или ће преко државе сви грађани учествовати у сношењу овог терета (8).

Проф. Ђ. Тасић је разликовао одговорност државе за противправне радње од одговорности за повреду принципа једнакости грађана пред јавним теретима (9). По проф. Ђ. Тасићу држава одговара за противправне радње својих службеника по принципу ризика а накнађује штету проузроковану правилним функционисањем службе по принципу једнакости грађана пред јавним теретима (10).

Проф. М. Константиновић, говорећи о одговорности послодавца за њихове раднике и намештенике, истиче да је у нашем праву неодрживо објашњење ове одговорности због слабог избора намештеника већ више одговара објашњење по коме је одговорност заснована на повреди ду-

(8) H. et L. Mazeaud: *Traité élémentaire de la responsabilité*, Paris, 1947, T. I, N° 353, p. 368; M. Waline: *op. cit.*, p. 578.

(9) Др. Ђ. Тасић: *Одговорност државе за противправна акта њених органа, „Друштвени живот“*, 1921, с. 280—281; *Одговорност државе по принципу једнакости терета*, Београд, 1924, с. 198.

(10) Др. Ђ. Тасић: *Одговорност државе по принципу једнакости терета*, с. 3—4; *Одговорност државе за противправна акта њених органа*, с. 262—282.

жности сталног надгледања како се посао обавља, али закључује да је стварно објашњење у томе што се послодавац користи услугама радниковим „те је право да сноси и ризик евентуалне штете“ (11). То је објашњење и одговорности правних лица за њихове органе, јер како каже проф. М. Константиновић „право је да правно лице које се користи активношћу својих органа, сноси последице њихових кривица“ (12).

Објашњење одговорности за другог по коме онај ко користи активност другог сноси и ризик штете већ је давно најбоље објашњење основа ове одговорности (13). Отуда и одговорност државе односно политичко-територијалних јединица и установа за штету коју грађанима проузрокују њихови службеници није одговорност за кривицу већ, као што је истакнуто, држава одговара за другог без кривице односно обезбеђује своје грађане од ризика који потиче од активности државе, па стога и сноси ризик за штете које би активност јавних служби проузроковала грађанима (14). Ако се за државу односно политичко-територијалне јединице и установе не може рећи да као послодавац у свом интересу користе активност својих службеника, јер се обављање јавних служби врши у општем интересу па самим тим и у интересу самих службеника, свакако се може сматрати да функционисање јавних служби служи обезбеђењу потреба савременог друштва, али уз дужно поштовање права грађана, те се не може дозволити да службеници у обављању задатака јавних служби вршењем службене дужности могу без законског основа проузроковати грађанима штету.

Из свега изложеног можда би се могло сматрати да је основ одговорности државе за штету коју проузрокују њени службеници заиста само гарантија државе за рад њених службеника, како то истиче проф. Валин, и да је то разлог што држава и сноси ризик од њихове активности. Међутим, исправно је гледиште које сматра да одговорност не значи ништа друго него обавезу гарантовања за извесне радње (15).

Према томе, није нужно израз одговорност заменити изразом гаранција, пошто оба израза имају исто значење, те је довољно рећи да држава односно политичко територијалне јединице и установе одговарају за рад њихових службеника, јер носе ризик који потиче од њихове активности.

У правној литератури се истиче да има места разликовању појма одговорности од појма гаранције. Одговорност би обухватала случајеве кад је штета проузрокована кривицом физичког лица, а гаранција би се односила на случајеве кад одговорно лице не одговара за своју кривицу, тако да би одговорност заменила израз „одговорност за кривицу“ а гаранција „одговорност без кривице“ односно „одговорност за ризик“. Исправно је већ истакнуто да нема озбиљних разлога за прихватање ове

(11) Др. Михаило Константиновић: Облигационо право. Општи део. Према белешкама са предавања, средно В. Капор, Београд, 1952, Научна књига, с. 121.

(12) Др. М. Константиновић: н. д., с. 118.

(13) М. Planiol: Etudes sur la responsabilité civile; Troisième étude: Responsabilité du fait d'autrui „Revue critique de législation et de jurisprudence“, 1909, pp. 297 seq.

(14) R. Chapus: op. cit., pp. 261–263; Л. Диги: Преображаји јавног права, Београд, 1929, с. 235.

(15) С. Cambier: op. cit., pp. 10, 28.

нове терминологије пошто би нови изрази имали исти садржај као и стари изрази (16).

Постоји гледиште, слично наведеном гледишту проф. Ђ. Тасића, да би основ одговорности био у начелу узајамности између користи од извесне активности или једног стања и терета које из тога могу проистећи. Држава одговара јер је штетник њен службеник односно постоји веза између државе и штетника, тако да је ова одговорност иста као и одговорност послодавца. По овом гледишту, у случају одговорности државе за штету коју њени службеници проузрокују неправилним радњама не би требало употребити уобичајену терминологију из грађанског права да одговорно лице одговара због профита који има од радњи својих службеника, већ је правилније место израза профит употребити израз интерес или корист, пошто су ови изрази шири и мање могу бити предмет замерки. Јавноправне личности морају по овом гледишту, накнадити у извесном степену, штете које је проузроковала њихова активност преко службеника, јер ови делају у њиховом интересу, тако да се може сматрати оправданим да онај у чијем интересу друго лице делује под одређеним условима подноси штетне последице које могу бити резултат евентуалних кривица ових службеника. По овом истом гледишту накнада државе за штету проузроковану правилним радњама њених службеника не би имала овај исти основ већ би ово плаћање накнаде било засновано на принципу једнакости грађана пред јавним теретима (17).

У англосаксонском праву које је такође сада увело одговорност државе за штету коју проузрокују њени службеници, ова је одговорност углавном заснована на правилу respondeat superior по коме послодавац одговара за штету коју проузрокују његови службеници у вршењу своје дужности (18).

Можемо споменути још и гледиште по коме би објашњење одговорности било у праву на безбедност личности и њених добара (19). Иако ово гледиште може изгледати ново оно не садржи ништа што већ не улази у појам и основ одговорности јер одговорност за проузроковану штету свакако обухвата безбедност личности и њених добара (20).

Ако се основ одговорности државе за рад њених службеника најбоље објашњава ризиком који држава преузима на себе, због активности својих јавних служби, да ли то значи да по нашем праву држава одговара по правилима објективне одговорности? Ако би се пошло од гледишта да држава објективно одговара, то би значило да она одговара без обзира да ли је службеникова радња којом је проузрокована штета противправна или правилна, тако да би оштeћени грађанин морао доказивати само штету и узрочну везу са службениковом радњом.

(16) Ch. Eisenmann: Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques, Juris - Classeur Périodique - La semaine juridique, 1949, No 8, I, 751.

(17) Ch. Eisenmann: op. cit., 1949, No. 8, I, 751/10, 11.

(18) Бернард Шварц: Америчко административно право, Београд, 1956, с. 183; N. Street: Governmental Liability, Cambridge University Press 1953, pp. 36-37.

(19) B. Starck: Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée, Paris, L. Rodstein, 1947, p. 260.

(20) Jacques Robert: Les violations de la liberté individuelle commises par l'administration (Le problème des responsabilités), Paris, 1956.

Ако се одговорност државе односно политичко-територијалних јединица и установа објашњава као један вид одговорности за другог и то стога што држава преузима на себе ризик штете од активности својих службеника, овај се ризик у нашем праву не може схватити у његовом објективном значењу, тако да држава односно политичко-територијалне јединице и установе преузимају ризик за сваку штету односно одговарају за све радње којима службеници проузрокују штету. Напротив, с обзиром на услов који поставља Устав и Уставни закон и Закон о јавним службеницима од 1957, а наиме да држава односно политичко-територијалне јединице и установе одговарају за штете проузроковане незаконитим радњама јасно је да ће ове одговорности бити само за штете које су проузроковане незаконитим радњама службеника. Проф. Крбек је мишљења да је „крајњи правни формализам“ сматрати „да наша држава одговара само за скривљена противправна дјела свога апарата. Таква опћа одговорност државе утврђена је већ самим Уставом“. Проф. Крбек даље закључује: „У случају одговорности државе за такву објективну протуправност, грађанин мора доказати само ту протуправност, а не и личну кривњу службеника. Држава овдје јамчи објективно за правилно функционисање јавне службе и да се неће неправилним функционирањем те службе намети штета грађанима. Нема протуправности и одговорности државе, ако штету уопће није проузрочио држ. апарат, већ је она настала случајем, вишом силом, радом него трећег лица или самог оштећеника“ (21)

Исправно је гледиште да за одговорност државе односно политичко-територијалних јединица и установа и по нашем праву није нужно назначити самог службеника-штетника. Само ваља имати у виду да нису само „скривљена протуправна дјела“ последица незаконитог рада службеника већ су и остала „протуправна дјела... апарата“ односно „објективна протуправност“ у ствари „скривљена протуправна дјела“ јер су и она последица незаконитог и неправилног рада одређеног физичког лица односно службеника-штетника. Стога, ако за одговорност државе односно политичко-територијалних јединица и установа није нужно назначити самог службеника-штетника, по нашем праву услов је да се установи да је штета проузрокована кривицом односно незаконитом радњом за коју је извесно да је могао извршити само службеник (22). Уставни закон од 1953 и Закон о јавним службеницима од 1957 изричито прописују овај услов протуправности кад одређују да држава односно политичко-територијалне јединице и установе одговарају за штете које њихови службеници проузрокују незаконитим радњама. Друго је питање тумачења појма незаконите радње. Појам незаконите радње не би се смео тумачити уско. Ту је проф. Крбек у праву. С обзиром да се не мора идентификовати службеник-штетник, противправном радњом могла би се сматрати и слаба организација или слабо функционисање јавне службе ако је оно проузроковало штету. Само и ту би радња службеника односно радња за коју би било извесно да је могао извршити службеник била услов ове одговорности, пошто држава односно политичко-територијалне јединице и установе у нашем праву не

(21) И. Крбек: О одговорности државе за штету, Југословенска академија знаности и уметности (посебан отисак), Загреб, 1954, с. 211.

(22) Ch. Eisenmann: *op. cit.*, 1949, No 9, I, 751.

одговарају за своје службенике по правилима објективне одговорности. Према томе, како је противправна радња службеника-штетника, услов одговорности државе односно политичко територијалних јединица и установа, могло би се прихватити да у нашем праву држава односно политичко-територијалне јединице и установе не одговарају „за сваки створени ризик, већ само за онај који је створен супротно праву“ (23). Објашњење овог ограниченог ризика било би у томе што је „дужност савесног и пажљивог понашања неопходна када се изванредан ризик може предвидети, а када је ова дужност прекршена ризик је створен. Штета чак и непредвидљива је реализација ризика који се могао предвидети“ (24).

Ово објашњење може изгледати уско, јер би одговорност била шира ако би држава односно политичко-територијалне јединице и установе одговарали за сваки ризик, али такво објашњење ове одговорности у нашем праву није основано на закону. С друге стране, можда би се могло сматрати да је још увек исправније узети да се ова одговорност заснива на претпостављеној кривици државе односно политичко-територијалне јединице и установе. Међутим, с обзиром да наше позитивно право не говори о претпостављеној кривици политичко-територијалних јединица за рад својих службеника, једино је исправно објашњење да држава односно политичко-територијалне јединице и установе одговарају за ризик штете који потиче од активности њихових службеника и то под условима да је штета проузрокована противправним радњама службеника. На тај начин се избегава објашњење ове одговорности фикцијом о претпостављеној кривици. Насупрот томе, прихвата се реално објашњење. Држава односно политичко-територијалне јединице и установе, не одговарају према томе, за своје кривике нити за какве своје претпостављене кривике јер кривица може бити само лична односно службеника-штетника.

Ако се противправне радње службеника које су услов ове одговорности политичко-територијалних јединица и установа схвате као радње које службеник врши неовлашћено или овлашћено али на ненормалан начин тако да изневерава основано поверење вређајући туђе право, и оваква одговорност може бити добар заштитник права грађана.

3. — У правној литератури се већ појављују гледишта да ни кривица ни ризик нису основ одговорности већ само услов одговорности. По једном гледишту, испитивање услова одговорности је проблем правне технике а објашњење ове правне технике би садржавао основ одговорности (25). По другом гледишту, и кривица и ризик су само услови одговорности а не „философски основ односно оправдање одговорности“ (26). Стога, на пример, у француском праву изванредан број теоретичара и данас сматра да је основ ове одговорности начело једнакости грађана пред јавним теретима. Ово гледиште није ново у француском праву. Први његови

(23) Vincent Crusafulli: De la „Negligence“ dans la „Law of Torts“ du droit anglais, Paris, A. Rousseau, 1939, p. 179.

(24) V. Crusafulli: op. cit., p. 178.

(25) Francis-Paul Benoît: Le regime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique, Juris Classeur Périodique, La semaine juridique, 1954, No 23, I, p. 1178.

(26) A. de Laubadère: Traité élémentaire de Droit administratif, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957, 882, p. 472.



претставници су у овом начелу, за потребе управног судства, тражили објашњење основа одговорности државе изван правила Грађанског законика. Проф. Лобадер (Laubadère) данас истиче да би се ово начело садржавало у томе што јавне службе функционишу у општем интересу друштвене заједнице па како друштвена заједница користи, ако би јавна служба проузроковала посебну штету грађанима, право је да заједница прими на себе терет накнаде (27). Друго гледиште као основ одговорности истиче само начело једнакости грађана које се одражава у функционисању јавних служби на исти начин за све грађане (28). Исправно је подвучено да би за доследно спровођење начела једнакости грађана пред јавним теретима или само начела једнакости грађана било нужно да оно буде основ одговорности за сваку штету. Међутим, баш у француском праву одговорност заснована на овим начелима примењује се само кад је у питању посебна штета. С друге стране, подвучено је да ова начела пружају могућности да се расподели штета на читаву друштвену заједницу али, како је с разлогом истакнуто, то је последица а не основ одговорности, јер је и иначе „репарација штете [...] једна ствар а расподела друга“ (29).

Колико год теорија тежила тражењу нових објашњења основа одговорности остају као основи кривица и ризик. Тежња да се начело једнакости грађана пред јавним теретима или само начело једнакости грађана сматра као основ ове одговорности у француском праву има своје објашњење и у том што Државни савет односно посебно француско управно судство које решава о одговорности државе не решава ове спорове на основу Грађанског законика, већ својом праксом одређује и формулише правила ове посебне одговорности. Међутим, наше право нема потребе за тражењем нових основа одговорности који би оправдавали и надлежност посебног управног судства, поготову што и начело једнакости пред јавним теретима и начело једнакости грађана у ствари само објашњавају на посебан начин одговорност за ризик.

Д. Ђ. Денковић

## МЕТОДОЛОШКИ ЗНАЧАЈ ПОСТАВКЕ О ОРГАНСКОМ ЈЕДИНСТВУ ДРЖАВЕ И ПРАВА\*

Развој опште науке о држави и праву — као уосталом и развој научне мисли на свим подручјима — показује да одређена достигнућа, без обзира на вредност коју имају, само доприносе сагледавању неисцрпних могућности сазнања, али још више утиску да се решавањем извесних проблема намећу нови проблеми и вечно одлажу коначна решења.

I. — *Нека неопходна разјашњења*. — Приступајући разматрању сложености проблематике, а нарочито у неким посебним околностима, кори-

(27) A. de Laubadère: op. cit., p. 472.

(28) F. Benoit: op. cit. 1954, No 24, I, p. 1178.

(29) C. Cambier: op. cit., pp. 88, 77-90; Jean Rivero: Droit administratif, 2e ed. Dalloz, Paris, 1962, p. 235.

(\*) Приступно предавање одржано 1 марта 1962 на Правном факултету у Београду