

Судија Вишег суда у Сомбору

Првослав Овцин

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ КАО ПРАВНОГ ЛИЦА ЗА ШТЕТУ КОЈУ ПРОУЗРОКУЈЕ ЊЕН ОРГАН (ПРАВНА ПРИРОДА ОДГОВОРНОСТИ)

Одговорност државе за штету је правно питање које се тиче људских права и слобода, гаранције правне сигурности грађана једне државе због чега представља општи правни стандард. Свака држава мора грађанима и правним лицима гарантовати законито и правилно обављање послова државне управе. Службена лица која обављају послове државне управе дужна су поступати у оквиру Устава Републике Србије, закона и подзаконских аката. У случају незаконитог или неправилног обављања послова од стране државних органа, држава ће одговарати за евентуално причињену штету грађанима и правним лицима. Примарна и непосредна одговорност државе за штету због незаконитог или неправилног рада органа државне управе посебан је израз начела владавине права као једне од највиших вредности уставног поретка Републике Србије утврђене у чл. 3. Устава Републике Србије.

У Републици Србији одговорност државе за штету произилази из Устава као највишег правног акта. **Устав Републике Србије** („Службени гласник РС“ бр.98/2006 и 115/2021) у чл.35 прописује утврђује право на рехабилитацију и накнаду штете од државе тако што:

„(1) Ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом.

(2) Свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.

(3) Закон одређује услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало.“

Што се тиче одредбе из цитираног става 1, која је конкретизирана и детаљније уређена одредбама Законика о кривичном поступку, Закона о прекршајима, Закона о привредним преступима и Закона о рехабилитацији о чему ће у даљем тексту бити речи, није спорно да се за одговорност државе за штету као услов поставља то да је оштећеник без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело. Без утицаја на остварење тог његовог права су разлози због којих је дошло до неоснованог или незаконитог лишења слободе или осуде. Довољно је да је лице било лишено слободе или осуђено без основа или незаконито.

Одговорност државе за штету и права оштећеника на накнаду ове штете је дефинисана цитираном одредбом чл. 35 ст. 2 Устава Републике Србије. Најпре треба рећи да сам појам штете није дефинисан Уставом, већ одредбом из чл. 155. Закона о облигационим односима и то као умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха. Устав не одређује ни облике одговорности за штету већ је и то питање уређено одредбама Закона о облигационим односима који у одељку 2, одсек 2 одређује одговорност по основу кривице, у одсеку 3, одговорност за другог, у одсеку 4 одговорност предузећа и других правних лица према трећем, а у одсеку 5, одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности. У погледу одговорности за штету коју државни орган проузрокује физичком или правном лицу, из формулације одредбе чл. 35 ст.2 Устава Републике Србије, могло би се закључити да држава за штету која је услед незаконитог или неправилног рада државних органа причињена физичким и правним лицима одговара по објективној одговорности, дакле независно од кривице штетника. Уколико би то било тако, онда би оштећеник, да би остварио право на накнаду штете, морао да докаже да је претрпео штету, те да између настале штете и незаконите или неправилне радње постоји узрочна веза а држава би се могла ослободити одговорности ако докаже да је штета настала као последица више силе, искључиве одговорности оштећеног или неког трећег лица, као што је то иначе случај код објективне одговорности за штету. Међутим, судска пракса у Републици Србији је у мноштву пресуда које се баве овом тематиком, између осталог, заузела становиште да не доводи свако неправилно поступање државног органа у оквиру законских овлашћења, до права трећег лица на накнаду штете. Напротив, одговорност државе постоји само онда ако је штета настала као последица таквог рада њеног органа, који се може сматрати прекорачењем, злоупотребом или погрешном применом датих овлашћења. Орган који поступа у оквиру законског овлашћења није одговоран за евентуално погрешно тумачење законских норми. Примена неодговарајуће законске норме, није сама по себи повреда дужности у вршењу функција државног органа.

У цитираном чл. 35. ст.3. Устава Републике Србије прописано је да закон одређује услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало. Колико је аутору овог текста познато, једини законски прописи који ближе уређују право оштећеног да захтева накнаду штете непосредно од лица које је поступајући у раду државног органа штету проузроковало, јесу Закон о државним службеницима у чл. 124 ст.2 и Закон о полицији у чл. чл. 218 ст.2. О тој теми ће бити више речи приликом анализе тих прописа у делу који се односи на одговорност за накнаду штете.

С друге пак стране, више је законских прописа које садрже одредбе које дају право државним органима да захтевају накнаду штете од лица која су, поступајући у државном

органу, штету трећим лицима проузроковала намерно или крајњом непажњом. Ово право на регрес није релевантно за овај део излагања а биће поменуто приликом анализе посебних прописа којима је ово питање регулисано.

Оно што јесте битно а што је већ поменуто у анализи одговорности државе за штету причињену трећим лицима радом државних органа, у контексту норме из чл.35 ст.2 Устава Републике Србије, јесте питање под којим условима и у којим случајевима ће лице коме је незаконитим или неправилним радом државног органа проузрокована штета, моћи ту штету надокнадити од државе, а тим питањем се бави и домаће законодавство али и међународно. Наиме, међународне конвенције које је наша држава ратификовала постале су део нашег правног поретка. Одредбом чл. 16 Устава Републике Србије прописано је да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом. Због надређености таквих међународних извора права домаћим прописима и њихове примене као дела правног поретка Републике Србије али и правног оквира у пословима државне управе, поступања судова и јавних тужилаштва, изузетно је битно познавање ратификованих међународних прописа али и судске праксе Европског суда за људска права која се заснива, између осталог, на примени Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Због самог обима и бројности међународних прописа, за потребе овог рада је довољно рећи да повреда било ког људског права и основних слобода заштићених поменутом Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, доводи до одговорности државе за штету која је знатно строжа од одговорности државе за штету коју учине државни органи, а која је нормирана домаћим прописима. Примера ради, према домаћим прописима, као што је већ поменуто, одговорност Републике Србије не обухвата одговорност за штету коју учине државни органи, нпр.судови, погрешним схватањем и применом одговарајућих правних норми. Насупрот томе, међународна одговорност држава које примењују Конвенцију о људским правима, дакле и Републике Србије, за штету коју учине државни органи повредом људских права и основних слобода загарантованих Конвенцијом, обухвата и одговорност држава за штету због погрешног схватања и примене одговарајућих одредаба Конвенције о људским правима. Та одговорност је таква да се по својим правним последицама фактички изједначаје са објективном одговорношћу, а ради се о претпостављеној одговорности код које разлози за искључење одговорности нису предвиђени. Таква неусаглашеност међународних прописа и домаћег законодавства и њена анализа, свакако би представљала довољан материјал за посебан рад, ван предметне теме, па у оквиру овог рада који за тему има одговорност државе као правног лица за штету коју проузрокује њен орган, неће бити разматрана.

Постоји више закона који регулишу питање одговорности државе као правног лица за штету насталу услед незаконитог или неправилног рада државних органа, с тим да **Закон о облигационим односима** („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989-УСЈ, 57/1989 и „Сл. лист СРЈ“ 31/1993), у даљем тексту ЗОО, представља општи оквир и *lex generalis* и то конкретно одредба члана 172. која гласи:

„ (1) Правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција.

(2) Ако за одређени случај није што друго у закону одређено, правно лице има право на накнаду од лица које је штету скривило намерно или крајњом непажњом.

(3) То право застарева у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.“

ЗОО, дакле, садржи општу одредбу која се примењује у свим оним случајевима за које не постоји *lex specialis*, односно одредба посебних закона која би регулисала одговорност Републике Србије. Сем ЗОО, ова материја је конкретизована и бројним другим прописима који представљају *lex specialis* (Закон о прекршајима, Закон о привредним преступима, Законик о кривичном поступку, Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву, Закон о државним службеницима, Закон о државној управи, Закон о управним споровима, Закон о рехабилитацији, Закон о заштити права на суђење у разумном року...). Што се тиче цитиране одредбе ЗОО, у њој нису конкретизовани разлози због којих држава одговара за штету, с тим да су ти разлози свакако вишеструки, почев од незаконитог или неправилног рада државне управе, правосудних органа, полиције..., а неспорно је да се не односи на одговорност државе као имаоца опасне ствари или вршиоца опасне делатности, у којим случајевима се имају применити одредбе чл.173-179 ЗОО које се односе на одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности.

Као што је претходно речено, приликом сагледавања ове основне законске норме садржане у одредби чл.172. ст.1. ЗОО која се бави питањем одговорности правног лица, конкретно државе, за штету проузроковану трећим лицима, став судске праксе у Републици Србији је да непоступање државног органа који је прозроковао штету трећим лицима, да би довело до одговорности државе за штету тим лицима, мора бити у вези са вршењем функција тог државног органа и мора се радити о таквом поступању које се може приписати у кривицу службеном лицу у државном органу, а самим тим и у кривицу државном органу, што упућује да се ради о субјективној одговорности тј. одговорности по основу кривике која је у ЗОО правно регулисана у одељку 2. (проузроковање штете), и у одсеку 2. (одговорност по основу кривике). Оно што може довести до дилеме, осим саме формулације правне норме, јесте и чињеница да је конкретна норма из. чл.172. ст.1.ЗОО садржана у одсеку 4 одељка 2 ЗОО који носи назив одговорност предузећа и других правних лица према трећем. Дакле, ради се о једном од посебних видова одговорности за проузроковану штету која се, као што је већ речено, у судској

пракси тумачи као одговорност по основу кривице. При томе, кривица државног органа, односно службеног лица је претпостављена. Дакле, нема места одговорности државе за проузроковану штету уколико је државни орган поступао у оквиру законских овлашћења, без прекорачења, злоупотребе или погрешне примене датих овлашћења.

Надаље, да би довела до одговорности државе за штету, повреда закона, подзаконског или општег акта, мора очигледно представљати узрок штете. Узрочна веза је свакако нужан и неопходан услов за проузроковање штете и ту нема ничег спорног. Међутим, према ставу судске праксе, за погрешно тумачење правних норми, законских и подзаконских, у контексту штете која је тиме трећим лицима проузрокована, по правилу се не одговара, осим ако у погледу неког правног питања постоји устаљена, доследна и непроменљива вишегодишња правна пракса у тумачењу конкретне норме. Дакле, одговорност државе за накнаду штете постојаће само ако је настала штета последица таквог рада њеног органа који се може сматрати прекорачењем, злоупотребом, неблаговременом или погрешном применом датих овлашћења. С друге пак стране, погрешно заузет правни став и изражено правно мишљење приликом тумачења и примене правних прописа не може се сматрати погрешном применом датих овлашћења и не доводи до одговорности државе за штету проузроковану трећим лицима насталу услед таквих погрешки.

У смислу одредбе члана 172. став 1. ЗОО, да би држава била у обавези да накнади штету коју је физичко или правно лице претрпело због неправилног или незаконитог рада државног органа, морају бити испуњени одређени услови, а то је постојање штете и узрочне везе, што су општи услови за грађанско правну одговорност, те да је штета настала због незаконитог или неправилног рада државног органа. Незаконит рад подразумева поступање противно закону, другом пропису или општем акту или пропуштање да се закон, пропис или општи акт примени или је предузета радња противна обичајима или правилима норме. Неправилним радом могу се означити радње које нису у складу са општим нормама и стандардима у вршењу службе, а којима је грађанима, односно правним лицима причињена штета.

На трагу онога што је претходно поменуто о природи одговорности државе за штету, у смислу чл.172. ЗОО, овде се мора напоменути следеће: да би постојала одговорност правног лица тј. државе за штету у смислу одредбе чл. 172 ЗОО, потребно је да штета не потиче од опасне ствари или опасне делатности, јер би у том случају држава неспорно одговарала по принципима објективне одговорности, по правилима о одговорности за штету од опасне ствари или опасне делатности, која је нормирана одредбама одсека 5, чл. 173-179 ЗОО.

Сем тога, право на накнаду штете у случају када је држава штетник се признаје лицима према којима државни органи у вршењу својих функција предузимају конкретне радње или према којима имају обавезу да их предузму а то не учине. Они који не спадају у тај круг лица немају активну легитимацију да од државе по основу одговорности за рад њених органа

потражују накнаду штете, осим у посебно прописаним случајевима када та права припадају правним следбеницима општењених лица.

Што се објективне одговорности тиче, одредбом члана 173 ЗОО прописано је да се сматра да штета настала у вези са опасном ствари, односно опасном делатношћу, потиче од те ствари, односно делатности, изузев ако се докаже да оне нису биле узрок штете. У члану 174 ЗОО је одређено да за штету од опасне ствари одговара њен ималац, а за штету од опасне делатности одговара лице које се њом бави. Овде се ради о тзв. објективној одговорности за штету која се занима на узрочности, без обзира на кривицу тј. није битно да ли је учинилац хтео радњу и последицу већ је услов за одговорност да је штетна последица резултат радње или пропуста одговорног лица. Није мали број опасних ствари чији је ималац Република Србија, нити опасних делатности којима се државни органи Републике Србије баве, тако да у случајевима када за трећа лица настане штета која се може приписати дејству тих опасних ствари и опасних делатности, одговара држава по овим општим правилима.

Разлози који могу довести до потпуног или делимичног ослобођења од одговорности имаоца опасне ствари, прописани су одредбама чл.175, чл.176 и чл. 177 ЗОО.

Сем наведених облика субјективне и објективне одговорности, ЗОО је у чл. 180 ЗОО у Одсеку 6 прописао и посебне случајеве одговорности када се држава позива на одговорност и то на начин да:

(1) За штету насталу смрћу, телесном повредом или оштећењем, односно уништењем имовине физичког лица услед аката насиља или терора, као и приликом јавних демонстрација и манифестација, одговара држава чији су органи по важећим прописима били дужни да спрече такву штету.

(2) Организатори, учесници, подстрекачи и помагачи у актима насиља или терора, јавним демонстрацијама и манифестацијама које су усмерене на подривање уставног уређења, немају право на накнаду штете по овом основу.

(3) Држава има право и обавезу да захтева накнаду исплаћеног износа од лица које је штету проузроковало.

(4) То право застарева у роковима прописаним за застарелост потраживања накнаде штете.“

Овом нормом ЗОО прописана је објективна одговорност државе за штету коју су њени органи били дужни да спрече, а која је настала смрћу, телесном повредом, уништењем или оштећењем имовине физичког лица услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација. Акти насиља у смислу ове одредбе имају ужи смисао од оног који је уобичајен. За постојање посебне одговорности државе за штету, у смислу ове одредбе, релевантни су само они акти насиља који су усмерени на подривање уставног уређења. У противном, евентуално шире тумачење аката насиља, доводило би до одговорности државе за телесне повреде, убиства,

оштећења или уништења имовине, а за такве појединачне акте насиља ипак одговара извршилац кривичног дела у складу са важећим кривичним законодавством а не држава.

Нарочит значај ове законске одредбе у нашем правном систему огледа се у вези са штетама које су причињене актима насиља на Косову и Метохији након закључења Војнотехничког споразума од 09.06.1999. године и доношења Резолуције Савета безбедности Организације уједињених нација бр. 1244 од 10.06.1999. године, али и штетама које настану током јавних демонстрација којих је било и у даљој и ближој прошлости а које су постале и свакодневица у садашњости широм Републике Србије. За ову материју карактеристичан је несклад између постојања дужности државе да спречи штету и фактичке немогућности да то учини на целој својој територији, односно на Косову и Метохији где држава нема фактичку власт. С тим у вези, Република Србија није у фактичкој могућности а самим тим ни у обавези да на том делу своје територије спречава штете од аката насиља или терора, јавних демонстрација или манифестација, па не може бити ни њене одговорности за тако проузроковану штету. Међутим, на осталом делу територије Републике на ком постоји фактичка власт државе, у случају да државни органи нису могли из одређених разлога спречити штету насталу услед околности наведених у овој законској одредби, држава се не ослобађа овог облика одговорности. За ову законску одредбу је карактеристика управо то што држава одговара за штету коју је била дужна да спречи и ако није била у стању да поступи у складу са том својом дужношћу.

Одредба чл. 181 ЗОО односи се на одговорност организатора приредби. Уколико се државни орган јавља као организатор, држава ће сносити одговорност за накнаду штете насталу током таквог окупљања у складу са одредбом чл. 181 ЗОО која гласи:

„Организатор окупљања већег броја људи у затвореном или на отвореном простору одговара за штету насталу смрћу или телесном повредом коју неко претрпи услед изванредних околности које у таквим приликама могу настати, као што је гибање маса, општи неред и слично“.

Што се тиче раније цитиране одредбе чл 35. ст.1. Устава Републике Србије која се односи на незаконито лишење слободе, конкретизована је одредбом чл.18. **Законика о кривичном поступку** (“Сл. гласник РС” бр. 72 од 28.09.2011. године... 62/2021 одлука Уставног суда), у даљем тексту ЗКП, која гласи:

„ Лице неосновано лишено слободе или осуђено за кривично дело, има право на накнаду штете од државе и друга права прописана законом“.

Одредбом чл. 584 ЗКП одређено је ко се сматра неосновано лишеним слободе:

„Неосновано лишеним слободе сматра се лице:

- које је било лишено слободе, а није дошло до покретања поступка или је правноснажним решењем поступак обустављен или је оптужба одбијена или је поступак правноснажно окончан одбијајућом или ослобађајућом пресудом;

- које је издржало казну затвора, а поводом захтева за поновљање кривичног поступка или захтева за заштиту законитости, изречена му је казна затвора у краћем трајању од издржаване казне или је изречена кривична санкција која се не састоји у лишењу слободе, или је оглашено кривим, а ослобођено од казне;

- које је било лишено слободе дуже времена него што траје кривична санкција која се састоји у лишењу слободе која му је изречена;

- које је услед грешке или незаконитог рада органа поступка лишено слободе или је лишење слободе трајало дуже или је дуже задржано у заводу ради извршења кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе.“

Одредбом чл. 585. ЗКП прописано је ко се сматра неосновано осуђеним и у којим случајевима такво лице нема право на накнаду штете:

„ (1) Неосновано осуђеним се сматра лице према коме је била правоснажно изречена кривична санкција или које је оглашено кривим, али је ослобођено од казне, а поводом ванредног правног лека је нови поступак правоснажно обустављен или је оптужба правоснажно одбијена или је окончан правоснажном ослобађајућом пресудом.

(2) Осуђени из става 1. овог члана нема право на накнаду штете:

- ако је својим лажним признањем или на други начин намерно проузроковао своју осуду, осим ако је на то био принуђен;

- ако је до обуставе поступка или одбијања оптужбе дошло због тога што је у новом поступку оштећени као тужилац, односно приватни тужилац, одустао од гоњења или што је оштећени одустао од предлога, а до одустајања је дошло на основу споразума са окривљеним.

(3) У случају осуде за кривична дела у стицају, право на накнаду штете може се односити и на поједина кривична дела у погледу којих су испуњени услови за досуђивање накнаде.“

Цитираним законским одредбама правно је регулисана одговорност државе за штету причињену лицима неосновано лишеним слободе или осуђеним за кривична дела, а у пракси судова је чест случај да управо таква лица потражују накнаду штете од државе, пре свега због неоснованог боравка у притвору. Овде је битно нагласити да уколико је неко лице које није било лишено слободе, ослобођено од оптужбе у редовном поступку, оно нема право на накнаду штете по овом основу.

Код повреде права на слободу као једног од Уставом загарантованих права личности, која се неспорно догађа у случају неоснованог лишења слободе, ради остваривања права на накнаду штете довољно је то што је дошло до такве повреде права личности, па није нужна претпоставка за само право на накнаду штете да је настала душевна бол. Постојање и степен душевног бола релевантни су за одмеравање висине нематеријалне штете. Специфичности које постоје код ове накнаде нематеријалне штете, оправдане су одредбом чл. 5. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која се односи на право на слободу и безбедност. У

чл. 5 ст. 5. Конвенције је прописано, да свако ко је био ухапшен или лишен слободе у супротности са одредбама тог члана Конвенције, има право на накнаду. Надаље, Устав Републике Србије је у члану 35. предвидео право на рехабилитацију и накнаду штете под законским условима, а ти услови конкретизовани су цитираним одредбама ЗКП, Закона о прекршајима, Закона о привредним преступима, Закона о рехабилитацији о којима ће тек бити речи. С друге пак стране, околност да је против неког лица вођен кривични поступак, није и не може се сматрати неправилним и незаконитим радњама органа Републике Србије, без обзира на исход тог кривичног поступка по окривљеног у редовном поступку, тј. чињеницу да је завршен за њега повољним исходом, нпр. пресудом којом се ослобађа од оптужбе. То право припада само лицу које је претходно било осуђено на правоснажну кривичну казну или које је оглашено кривим, али је ослобођено од казне, а због ванредног правног лека нови поступак је правноснажно обустављен или је оптужба правноснажно одбачена или окончана правоснажном ослобађајућом пресудом (чл.585.ст.1 ЗКП). Наиме, покретање и вођење кривичног поступка представља употребу законом прописаног, па самим тим и легалног правног средства против потенцијалних извршилаца кривичних дела и подразумева закониту процедуру током које за окривљеног важи претпоставка невиности.

Поступак за остваривање права на накнаду штете је нормиран одредбама члана 588 до 591 ЗКП-а и подразумева да пре подношења суду тужбе за накнаду штете, оштећени је дужан да поднесе захтев министарству надлежном за послове правосуђа ради постизања споразума о постојању штете и врсти и висини накнаде. О захтеву за накнаду штете одлучује комисија за накнаду штете чији се састав и начин рада уређује актом министра надлежног за послове правосуђа. (чл.588 ЗКП).Одредбом чл. 589 ЗКП прописано је:

„(1)Ако захтев за накнаду штете не буде усвојен или Комисија не одлучи о захтеву у року од три месеца од дана када је поднет, оштећени може надлежном суду поднети тужбу за накнаду штете.

(2) Ако је постигнут споразум само у погледу дела захтева, тужба за накнаду штете се може поднети у односу на преостали део захтева.

(3) Док траје поступак из става 1. овог члана, не тече застарелост предвиђена у члану 591. овог законика.

(4) Тужба за накнаду штете подноси се против Републике Србије.“

Права наследника оштећеног прописана су одредбом чл.590 ЗКП тако што:

„(1) Наследници наслеђују само право оштећеног на накнаду имовинске штете, а ако је оштећени већ истакао захтев, наследници могу наставити поступак само у границама већ постављеног захтева за накнаду имовинске штете.

(2) Наследници оштећеног могу после његове смрти наставити поступак за накнаду штете, односно покренути поступак ако је оштећени умро пре истека рока застарелости и од захтева се није одрекао, у складу са правилима о накнади штете прописаним ЗОО.“

Дакле, правична новчана накнада као облик отклањања штетних последица састоји се у исплати новчане накнаде као сатисфакције за претрпљену неимовинску штету како би се код оштећеног успоставила нарушена психичка равнотежа. Приликом одлучивања о висини ове накнаде, судови воде рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се накнадом не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и сврхом (интензитет и дужину трајања душевних болова, његову манифестацију, углед који оштећеник има, тежину и природу кривичног дела, време трајања лишења слободе...).

Уколико је за лице које је неосновано лишено слободе или осуђено за кривично дело због тога наступила материјална штета (нпр. због изгубљене зараде), то лице има право на накнаду материјалне штете која му припада у пуном износу који је потребан да се материјална ситуација оштећеног доведе у оно стање у којем би се налазио да није било штетног догађаја тј. неоснованог лишења слободе или осуде, узимајући у обзир и околности које су наступиле после прузроковања материјалне штете, у смислу одредбе чл.190 ЗОО. Оштећеник има право на накнаду обичне штете и на накнаду измакле користи, с тим да се висина накнаде штете одређује према ценама у време доношења судске одлуке, изузев случаја кад закон наређује што друго, све у смислу чл.189 ЗОО..

Осим поменутих одредбама ЗКП, право на накнаду штете лица неоправдано кажњених или неосновано задржаних, регулисано је и одредбама **Закон о прекршајима** ("Службени гласник РС", бр. 65/2013, ... 112/2022 - ОУС РС) и то одредбом чл.97 којом је прописано да:

„(1) Лице које је неоправдано кажњено за прекршај или је неосновано задржано има право на накнаду штете која му је тиме причињена, као и друга права утврђена законом.

(2) По захтеву лица из става 1. овог члана, министарство надлежно за послове правосуђа, спроводи поступак ради постизања споразума о постојању, врсти и висини накнаде, а ако споразум не буде постигнут у року од три месеца од подношења захтева, оштећени може поднети тужбу за накнаду штете надлежном суду.“

Одредба чл.99. Закона о прекршајима упућује на сходну примену одредаба ЗКП на прекршајни поступак, ако тим или другим законом није друкчије одређено.

Закон о привредним преступима ("Службени лист СФРЈ" бр. 4/77, ... "Службени лист СРЈ" бр^{27/92}, ... и „Службени гласник РС“ бр. 101/2005) такође регулише питање одговорности државе за штету и то одредбом чл. 141. којом је прописано да:

„Правно лице или одговорно лице које је у поступку по привредном преступу неоправдано осуђено има право на накнаду штете“.

Такође, овим прописом, одредбом чл.142., као што је то случај и са Законом о прекршајима, у поступку за накнаду штете због неоправдане осуде предвиђена је сходна примена одредаба ЗКП.

Закон о управним споровима „Службени гласник РС“ бр. 111/2009 од 29.12.2009. године у чл.72. прописује:

„Због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом.“

Закон о рехабилитацији („Сл. Гласник РС“ бр. 92/2011) одредбом чл. 26 прописује да:

(1) рехабилитовано лице има право на обештећење за материјалну штету насталу због повреде права и слобода, у складу са законом којим се уређују облигациони односи.

(2) рехабилитовано лице има право на враћање наплаћених новчаних казни и трошкова поступка, у ревалоризованом износу чија се висина одређује тако што се утврђује сразмера наплаћених износа према просечној плати у време наплате у односу на просечну плату у Републици Србији у години у којој се врши враћање.

(3) рехабилитовано лице и лице из чл. 7 тач. 5 Закона о рехабилитацији (деца лица из члана 1. став 1. овог закона која су, за време трајања повреде права и слободe родитеља, рођена у установама за извршење санкција, односно која су у тим установама са њима провела део времена или су за то време расла без родитељског старања једног, другог или оба родитеља) има право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободe, у складу са законом којим се уређују облигациони односи.

(4) лица из чл. 21 став 2. овог закона (брачни друг, деца и родитељи, односно браћа, сестре и ванбрачни партнер рехабилитованог лица) имају право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због смрти рехабилитованог лица, под условом да је између њих и умрлог рехабилитованог лица постојала трајнија заједница живота у складу са законом којим се уређују облигациони односи.

Раније важећим Законом о рехабилитацији из 2006. године први пут је (делимично) уређено питање рехабилитације лица која су без судске или административне одлуке или судском или административном одлуком лишена из политичких или идеолошких разлога, живота, слободe или неких других права од 6. априла 1941. године до дана ступања на снагу тог закона. Сада важећим Законом о рехабилитацији из 2011. године први пут су пак уређене и правне последице рехабилитације за рехабилитовано лице и за друга лица одређена овим законом а то је, поред осталих мера и право на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење). Одредбама члана 20. Закона о рехабилитацији прописана су права која припадају рехабилитованим лицима, а одредбама члана 21. тог закона прописана

су права која имају друга лица. Право на рехабилитационо обештећење ближе је уређено одредбама чл.26 Закона о рехабилитацији.

Дакле рехабилитованим лицима се даје више различитих права, међу којима и право на рехабилитационо обештећење, укључујући и право на накнаду материјалне и нематеријалне штете. Када је реч о другим лицима и њиховим правима, они су сврстани у три групе, и у зависности од тога којој групи припадају зависи и обим њихових права. Лица из члана 7. тачка 5) наведеног закона (деца рехабилитованих лица која су рођена за време трајања повреде права и слободе родитеља или су за то време расла без родитељског старања) имају, поред права из здравственог осигурања, и право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе, док брачни друг, деца и родитељи, односно браћа, сестре и ванбрачни партнер рехабилитованог лица имају право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због смрти рехабилитованог лица, под условом да је између њих и умрлог рехабилитованог лица постојала трајнија заједница живота. Коначно, наследници рехабилитованог лица имају право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. наведеног закона, односно обештећење за ту имовину.

Рехабилитовано лице има право не само на накнаду нематеријалне штете за душевне болове, у складу са чл. 26. став 3. Закона о рехабилитацији, већ и на накнаду свих видова нематеријалне штете коју је претрпео због физичког и психичког злостављања за време трајања притвора и издржавања казне затвора, у складу са одредбама члана 200. ЗОО. (извод из Одлуке Уставног суда Србије, Уж. 6424/15 од 18. 10. 2018).

Закон о судијама („Сл. гласник РС”, бр. 10/23) прописује у чл. 7. одговорност за штету коју судија проузрокује тако што:

„(1) За штету коју судија проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.

(2) Ако је Република Србија на основу правноснажне судске одлуке, односно поравнања закљученог пред судом, исплатила штету из става 1. овог члана, може тражити од судије накнаду исплаћеног новчаног износа, ако је штета проузрокована намерно.

(3) Ако је одлуком Уставног суда или другог суда у Републици Србији, Европског суда за људска права или другог међународног суда, утврђено да су у току судског поступка повређени људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквом кршењу или да је пресуда изостала због повреде права на суђење у разумном року, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног новчаног износа, ако је штета проузрокована намерно.

(4) На захтев министра надлежног за правосуђе, Државно правобранилаштво је дужно да покрене парнични поступак пред надлежним судом за накнаду исплаћеног новчаног износа из ст. 2. и 3. овог члана, по претходно прибављеном мишљењу Високог савета судства. Високи

савет судства даје мишљење у року од 30 дана од дана подношења захтева за прибављање мишљења“.

Што се тиче одговорности за штету коју судија у свом раду проузрокује, основно начело изражено у свим међународним документима јесте да судије не могу бити подвргнуте грађанској одговорности за погрешке учињене у вршењу судијске функције. Када се говори о судијској грешци у овом контексту, под њом се подразумева погрешна примена материјалног или процесног права или неадекватна оцена доказа, наравно, под условом да се ради о савесном вршењу судијске функције. Погрешке које судија у свом раду учини могу једино да представљају основ за подношење правног лека против судске одлуке, али не и основ за позивање судије на грађанску одговорност. Оне пак врсте погрешки у вршењу судијске функције које се не могу исправити кроз редован или ванредан правни лек, (најзаступљенија је свакако предуго трајање поступка), могу представљати само основ за покретање грађанског поступка за накнаду штете против државе, не и против судије.

На сличан начин је одређена и одговорност носилаца јавнотужилачке функције одредбом чл. 58 **Закон о јавном тужилаштву** ("Сл. гласник РС", бр. 10/23) који одређује:

„(1) За штету коју носилац јавнотужилачке функције проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.“

(2) Ако је коначном одлуком Уставног суда, правноснажном судском одлуком, односно поравнањем пред судом утврђено да је штета проузрокована намерно, Република Србија може тражити од носиоца јавнотужилачке функције накнаду исплаћеног износа.

Закон о државним службеницима („Сл. Гласник РС“, бр.79/05) у чл.124 такође прописује одговорност државе за штету тако што:

„ (1) За штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија.

(2) Оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

(3) Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Закон о полицији („Службени гласник РС", бр. 6/2016... 87/2018) такође прописује одговорност државе Републике за штету и то у чл. 218 тако што:

„ (1) Република Србија одговара за штету коју полицијски службеник и остали запослени у Министарству причине трећим лицима, ако се докаже да је штета настала поступањем полицијских службеника и других запослених у Министарству током обављања послова и

задатака и ако су поступали сагласно прописима о начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству.

(2) Полицијски службеник и остали запослени у Министарству одговарају за штету коју причине Министарству или трећим лицима, ако се докаже да су штету проузроковали намерно или из крајње непажње током обављања послова и задатака или су поступали несагласно прописима о начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству.

Полицијски службеник и остали запослени могу се у целости или делимично ослободити одговорности за насталу штету ако је до ње дошло поступањем по налогу надређеног руководиоца, под условом да су га полицијски службеник и остали запослени претходно писано или усмено, у зависности од околности, упозорили да ће извршењем налога настати или да би могла настати штета. Полицијски службеник и остали запослени који су одговорни за штету причињену крајњом непажњом могу се делимично или у целости ослободити обавезе накнаде штете ако је штета настала обављањем полицијских послова, због знатних напора у њиховом обављању, под околностима када штета није могла бити избегнута.

Дакле, у цитираним ставовима 2 одредби чл.124 Закона о државним службеницима и чл. 218 Закона о полицији, дошло је до конкретизације одредбе из чл.35 ст.3. Устава Републике Србије којом је прописано да закон одређује услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало. Као што је претходно већ речено, то су једини законски прописи познати аутору овог рада који одређују право оштећеног да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, полицијског службеника и осталих запослених у Министарству поред права да накнаду штете захтева и од државе.

Закон о војсци (Сл.гласник РС” бр.116/2007...74/2021) такође прописује материјалну одговорност Републике Србије и то у одредбама чл. 171-176. За штету коју припадник Војске Србије учини трећим лицима у служби и у вези са обављањем службе, одговара Република Србија. Република Србија има право да од припадника Војске Србије тражи повраћај износа исплаћеног трећим лицима, само ако је припадник Војске Србије намерно или из крајње непажње нанео штету, с тим да Република Србија у том случају има право од припадника Војске Србије да тражи и накнаду будућих износа које је она дужна у ратама да исплаћује на основу правноснажне судске одлуке. Слично као и код законске регулативе која се односи на полицију, Припадник Војске Србије може се у целости или делом ослободити одговорности за насталу или проузроковану штету, односно може се обуставити поступак за накнаду штете ако је до ње дошло поступањем по налогу претпостављеног лица, под условом да га је припадник Војске Србије претходно писаним путем упозорио да ће извршењем налога настати или да би могла настати штета. Припадник Војске Србије који је одговоран за штету извршену крајњом непажњом може се из оправданих разлога делимично или у целини ослободити обавезе накнаде

штете. Сматраће се да постоје оправдани разлози, ако је штета настала обављањем службе или вежбе у Војсци Србије, због знатних напора у обављању службе, смештаја ствари који не одговара прописаним условима или под околностима кад је штету било тешко избећи. О захтеву оштећеног лица да му Република Србија надокнади штету, одлучује надлежни суд.

На крају овог излагања, посебан осврт заслужује тема која се у судској пракси у Републици Србији издваја по значају и бројности спорова. Ради се о споровима у којима трећа лица туже Републику Србије на основу члана 172 став 1 ЗОО за накнаду материјалне али и нематеријалне штете настале због неизвршења правноснажних судских одлука. Право на накнаду штете у оваквим споровима потиче и свој правни основ има у одредбама **Закона о заштити права на суђење у разумном року** („Службени гласник РС”, бр. 40/2015 и 92/2023) који у чл.26. прописује да странка може да поднесе тужбу против Републике Србије за новчано обештећење у року од једне године од дана када је стекла право на правично задовољење, док је одредбом чл.29. ст.1 прописано да код теже повреде права на суђење у разумном року суд може, на захтев странке да донесе и објави пресуду којом се утврђује да је странци било повређено право, као и да јој досуди новчано обештећење.

Новчано обештећење се у смислу чл. 30. Закона о заштити права на суђење у разумном року признаје у висини од 300 евра до 3.000 евра у динарској противвредности на дан исплате према средњем курсу Народне банке Србије по предмету. При одређивању висине новчаног обештећења, Правобранилаштво и суд примењују мерила за оцену трајања суђења у разумном року (члан 4), пре свега сложеност предмета суђења или истраге, поступање надлежног државног органа и странке током поступка и значај предмета суђења или истраге по странку. Странка може и да, у складу са чл.31. овог прописа, поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од једне године од дана када је стекла право на правично задовољење. Поред одредаба закона којим се уређују облигациони односи, суд примењује и мерила за оцену трајања суђења у разумном року (члан 4). Одговорност Републике Србије за имовинску штету изазвану повредом права на суђење у разумном року је објективна. Према одредби чл.32 Закона о заштити права на суђење у разумном року новчано обештећење и накнаду имовинске штете исплаћује суд или јавно тужилаштво који су повредили право на суђење у разумном року. Одредбом чл.33 истог прописа је прописано да се средства за исплату новчаног обештећења и накнаду имовинске штете обезбеђују из буџета Републике Србије. Према пракси домаћих судова, као и Европског суда за људска права, постојање одговорности државе за накнаду материјалне штете, зависи од претходне оцене суда опште надлежности о повреди права на суђење у разумном року. Наведена оцена повреде права на суђење у разумном року, као и сам поступак је, почев од 2016. године,

регулисан одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном року, а пре тога је било регулисано одредбама Закона о уређењу судова и одредбама Закона о уставном суду. Према важећој правној регулативи, уколико су странке незадовољне радом суда у смислу трајања поступка и неизвршења правноснажних судских одлука, имају могућност покретања поступка заштите права на суђење у разумном року, те након утврђивања повреде, вођења парничног поступка за накнаду штете.

На крају, аутор овог текста истиче да су сва питања која се тичу државе, као персонофикације правног поретка и правног лица које има супрематију у односу са другим физичким и правним лицима, неретко наступајући са позиције силе и моћи коју остварује путем својих инструмената власти, завређују прецизно и правно извесно законодавно нормирање, које ће сваком физичком и правном лицу омогућити равноправну позицију приликом остварења својих права, па тако и права на накнаду штете. Уосталом, то је и обавеза правног поретка Републике Србије, с обзиром на постојећу домаћу позитивноправну али и ратификовану међународну регулативу.

У Сомбору, марта 2025. године

судија Вишег суда у Сомбору

Првослав Овцин

