

# Г Л А С Н И К

## А Д В О К А Т С К Е К О М О Р Е В О Ј В О Д И Н Е

### Ч А С О П И С З А П Р А В Н У Т Е О Р И Ј У И П Р А К С У

---

Година LXXXVI

Нови Сад, мај 2015

Књига 75

Број 5

---

## Ч Л А Н Ц И

UDC 347.513 (497.11)  
347.426 (497.11)

*Расићко Нешковић*, стручни сарадник  
у Градском правобранилаштву Града Београда

### ОСНОВ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ\*

**САЖЕТАК:** Овај рад покушава да у светлу новијих судских одлука сагледа проблем одговорности државе за штету причињену радом њених органа. Указује се на потребу судске праксе да се „удаљи” од схватања по коме држава одговара за штету без обзира на кривицу те се образлажу поједини ставови садржани у пресудама судова виших инстанци. Акцентује се противправност као основни услов за конституисање одговорности државе за накнаду штете. Поставља се питање да ли у последње време судска пракса кроз појам противправности покушава да промени основ одговорности државе те исту помера од концепта објективне ка концепту субјективне одговорности. Даље се посвећује пажња до сада изграђеним ставовима судске праксе те се указује на могуће начине поступања судова приликом одлучивања о захтевима за накнаду штете причињене радом државних органа.

**Кључне речи:** одговорност државе за накнаду штете, противправност, неправилан и незаконит рад, државни органи

---

\* Рад примљен: 5. 12. 2014. године.

## ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ ПРИЧИЊЕНУ РАДОМ ЊЕНИХ ОРГАНА

Како је вануговорна одговорност државе прилично заступљена тема у домаћој стручној литератури, у овом делу рада позабавићемо се само њеним основним карактеристикама али и правним нормама које регулишу ово питање. Превасходно ваља напоменути да се појма вануговорне одговорности државе за штету својом садржином простире и на случајеве који се тичу рада органа јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине. Сви нивои јавне власти одговарају за штету причињену трећим лицима по истим Уставним и законским нормама и уз примену истих критеријума које је временом развила домаћа судска пракса. Као најснажнији извор права који регулише питање одговорности државе за накнаду штете, ваља посебно издвојити Устав Републике Србије и то чл. 35. ст. 2. који предвиђа да: „Свако има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете коју му незаконитим и неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.” Такође је неопходно указати да се у судској пракси питање одговорности државе, а самим тим и јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, решава применом правила о одговорности правног лица за штету коју проузрокује његов орган тј. применом чл. 172. Закона о облигационим односима<sup>1</sup>. На овом месту корисно је цитирати и чл. 6. ст. 1. Закона о локалној самоуправи који каже: „Јединица локалне самоуправе одговорна је за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности.” Имајући у виду да одговорност државе за накнаду штете обухвата знатно шири круг појединачних случајева, а што је последица неупоредиво већег обима надлежности које Република Србија остварује, није на одмет само поменути и друге прописе који делимично регулишу ову материју, попут Закона о судијама<sup>2</sup>, Закона о државној управи<sup>3</sup>, Закона о прекршајима<sup>4</sup> итд. У стручној јавности влада готово неподељено мишљење да се одговорност државе превасходно тиче поступања управних органа, што не би требало да чуди с обзиром да исти примењују и извршавају донете законе и друге прописе те их сама њихова делатност ставља у позицију да

<sup>1</sup> Чл. 172. Закона о облигационим односима (*Службени лист СФРЈ* бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ* бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ* бр. 1/2003 – Уставна повеља).

<sup>2</sup> Чл. 6. ст. 1. Закона о судијама (*Службени гласник РС* бр. 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС, 121/2, 124/2012 – одлука УС и 101/2013).

<sup>3</sup> Чл. 5. ст. 1. Закона о државној управи (*Службени гласник РС* бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010).

<sup>4</sup> Чл. 301. до 305. Закона о прекршајима (*Службени гласник РС* бр. 65/2013).

могу повредити права и интересе физичких и правних лица. Међутим, када је у питању Република Србија неопходно је нагласити да одговорност за штету обухвата и одговорност за рад судова али и оружаних снага. Остали нивои јавне власти свакако могу одговарати само за штету причињену трећим лицима услед поступања њихових органа управе.

## ОСНОВ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ

Да би се схватила суштина института вануговорне одговорности државе за штету не може се пренебрегнути значајна дилема која је већ дуго присутна у стручној литератури, а тиче се карактерисања исте као чисто субјективне односно чисто објективне одговорности. Писац овог рада се слаже са становиштем судије Трифуновића<sup>5</sup> по коме се наш законодавац није изричито определио коју школу мишљења прихвата, али се из систематике самог ЗОО тј. положаја чл. 172. у тексту закона може закључити да одговорност државе представља посебан случај објективне одговорности из чл. 154. ст. 3. Закона о облигационим односима. Да је одговорност државе знатно ближа концепту објективне одговорности говори нам и професор Јаков Радишић који сматра да за штету коју трећим лицима узрокује његов орган правно лице одговара без обзира на кривицу, али даље држи да би поступак органа којим је штета нанета требало да има карактер деликта, осим уколико је у питању коришћење опасних ствари или обављање опасних делатности<sup>6</sup>. Када долазимо до појма деликта јасно је да се налазимо на терену противправности односно недозвољености чињења или нечињења државног органа услед кога је наступила штетна последица. Противправно поступање не мора бити предвиђено као такво само са становишта кривичног и управног права, довољно је да је исто противно грађанскоправним прописима, где је оно постављено на најшири начин тј. принудним прописима, јавном поретку, добрим обичајима и начелу савесности и поштења<sup>7</sup>. Наведени став професора Радишића, којим се потенцира деликтни карактер поступања органа, у великој мери се поклапа са схватањем судије Трифуновића<sup>8</sup> по коме расправа о основу одговорности (субјективна или објективна) пада у други план, када се препозна противправност као основни услов тј.

<sup>5</sup> Трифуновић, Предраг, Одговорност државе за грешке органа. Нека спорна питања, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 2/2008, 206.

<sup>6</sup> Радишић, др Јаков: *Облигационо право. Општи део*, Београд, 2004, 243, 244.

<sup>7</sup> Стојановић, Драгољуб Д., Антић, Оливер Б.: *Увод у грађанско право*, Београд, 2004, 351.

<sup>8</sup> Трифуновић, Предраг, *Нав. дело*.

претпоставка одговорности државе. Иначе, значај сагледавања проблема сврставања одговорности државе под концепт субјективне или објективне одговорности има веома важну практичну последицу, која се огледа у броју случајева за које ће држава одговарати када је штета причињена трећим лицима услед чињења или нечињења њених органа. Логично је да концепт објективне одговорности државе значи и већи број случајева у којим се тражи накнада штете, што тек делимично објашњава велики број парничних поступака са оваквим захтевом пред домаћим судовима против Републике, али и аутономне покрајине и локалних самоуправа.

Уколико узмемо као претпоставку да је вануговорна одговорност државе за штету по својој природи објективна одговорност, намеће се питање противправности као једног од услова за заснивање овакве одговорности. С обзиром да је у контексту објективне одговорности за успостављање исте потребно испуњење само два услова, а то су постојање штете и узрочна веза<sup>9</sup> потребно је да нађемо одговор на питање, због чега се као трећи услов јавља противправност? Одговор на ово питање је прилично једноставан и враћа нас на непосредно примењиву одредбу из чл. 35. ст. 2. Устава, по коме свако има право на накнаду штете причињену незаконитим и неправилним радом државних органа. Незаконитост и неправилност рада органа као обавезан услов, наметнут уставном нормом, а у случају одговорности Републике Србије и одредбом чл. 6. ст. 1. Закона о државној управи, додаје и противправност као услов за конституисање одговорности државе за штету причињену трећим лицима радом њених органа. Противправност у поступању односно непоступању државних органа, по мишљењу писца овог рада, упркос томе што је у нашем праву прихваћена објективна теорија о противправности, значајно потискује вануговорну одговорност државе од објективног ка субјективном концепту одговорности. Док се појам „незаконитог рада” врло лако може схватити као поступање државних органа супротно законским, подзаконским, али и нормама ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, термин „неправилан рад” као знатно шири појам могао би да створи проблеме у пракси. Под неправилним радом подразумевају се радње које нису у складу са општим нормама у вршењу службе или делатности и то најчешће у погледу начина извршења, тј. ради се о поступању за које се сматра да је предузето у нескладу са „нормалном и добром службом”<sup>10</sup>. Као примери неправилног поступања органа могу се узети пристрасност, немарност, учињене техничке погрешке и сл. Као користан показатељ односно оријентир за исправно схватање појма неправилног

<sup>9</sup> Радишић, др Јаков, *Нав. дело*, 193.

<sup>10</sup> Трифуновић, Предраг, *Нав. дело*, 211.

рада у контексту одговорности државе, може послужити Предлог кодекса добре управе<sup>11</sup> који је још пре више година израдио Републички заштитник грађана. Такође, ваља указати и на законску одредбу<sup>12</sup> која намеће обавезу органима јединица локалне самоуправе да правилно поступају у свом раду, тј. да своје послове обављају савесно и непристрасно у складу са Уставом и законом. На овом месту интересантно је указати на мишљење професора и судије Уставног суда Републике Хрватске Алда Радоловића, који разматрајући питање одговорности државе за накнаду штете причињене неправилним и незаконитим радом органа управе у хрватском праву, констатује да у правној теорији до данас није постављено питање да ли синтагма „незаконит и неправилан” рад представља правно или чињенично питање, те уколико се ради о чињеничном питању исто се мора доказати, а уколико је по среди правно питање, суд мора познавати право.<sup>13</sup> Држећи да је ова синтагма нејасна и збуњујућа, поменути аутор сматра да је правилније рећи да се ради о субјективној одговорности по кривици у облику намере или крајње непажње онда када држава одговара за штету причињену незаконитим и неправилним радом.

Имајући у виду да се под појмом противправности, у смислу вануговорне одговорности државе за накнаду штете, подразумева незаконит и неправилан рад органа, писац овог рада даље образлаже своје схватање о померању предметне одговорности ка кривици односно субјективној одговорности. Незаконит и неправилан рад државних органа у својој бити „приморава” суд у парничном поступку, који одлучује о постављеном захтеву за накнаду штете, да проучи како релевантно материјално право које се примењује на спорни правни однос из кога је потекао захтев за накнаду штете, тако и процесне одредбе које су примењиване приликом поступања конкретног државног органа. На овај начин, како би узео у обзир све релевантне чињенице и материјалноправне одредбе, суд се измешта у улогу државног органа чије поступање оцењује, те на тај начин врши контролу законитости и правилности његовог рада. Ово свакако не значи да суд у парничном поступку може мењати правоснажне одлуке других државних органа или самих судова, већ се о накнади штете услед незаконитог рада конкретног органа може справљати само уколико су надлежни органи

<sup>11</sup> <http://www.ombudsman.rs/> последњи пут приступљено на дан 30. 11. 2014. године.

<sup>12</sup> Чл. 4. ст. 1. Закона о радним односима у државним органима (*Службени гласник РС* бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2011 – др. закон, 39/2002, 49/2005 – Одлука УСРС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закон, 83/2005 – испр. др. закон и 23/2013 УС)

<sup>13</sup> Радоловић, др Алдо, Одговорност државе за штету проузроковану незаконитим и неправилним радом органа управе, *Зборник Правног факултитета свеучилишта у Ријеци*, бр. 1. 2004, 435.

поступајући по одговарајућим правним средствима утврдили одређене незаконитости и неправилности у његовом раду. Примера ради, ауто-такси превозник који тврди да је претрпео штету у виду изгубљене добити услед непримерено дугог вођења поступка од стране управног органа ради издавања ауто-такси дозволе, по мишљењу писца овог рада, не би ни могао захтевати накнаду штете уколико није уложио „пожурницу” и након тога правоснажно успео у управном спору због „ћутања администрације”. У супротном дошли би до ситуације која представља потпуно негирање Уставом прокламованих принципа правне сигурности и поделе власти. Парнични суд у поступку за накнаду штете врши контролу поступања само оног државног органа за који је већ утврђено у одговарајућем поступку од стране надлежних инстанци да су постојале извесне незаконитости и неправилности. У том смислу ваља напоменути да се не може на другачији начин објаснити неподељени став домаће судске праксе у погледу питања одговорности државе услед погрешног тумачења правне норме. Наиме, не доводи свако неправилно поступање државног органа у оквиру његових законских овлашћења до права на накнаду штете, односно орган који поступа у оквиру својих законских овлашћења не може бити одговоран за погрешно правно тумачење законске норме<sup>14</sup>. Овакав став Врховног суда, у коме се нарочито акцентује поступање органа „у оквиру његових законских овлашћења”, потврђује тезу да је парнични суд приликом одлучивања о накнади штете „ушао у ципеле” органа управе те ценећи његову комплетну позицију како у процесноправном тако и у материјалноправном смислу приликом спорног поступања, донео коначну одлуку. На основу изложеног схватања Врховног суда, брзо се може доћи до закључка да држава не одговара баш за сваку грешку свог органа, што се не би могло очекивати уколико се одговорност државе стриктно схвата као објективна одговорност. Није на одмет поменути још једну судску одлуку<sup>15</sup> по којој се погрешно тумачење норми не третира као противзаконита радња тј. погрешно правно схватање суда, настало као резултат тумачења закона, не представља незаконит рад органа због кога би држава одговарала. Само креирање оваквог става по коме држава не одговара за штету насталу услед погрешног тумачења прописа од стране њених органа, говори нам да се напушта концепт објективне теорије противправности. Још један став домаће судске праксе који је од изузетне важности јесте и решење по коме се држава може сматрати одговорном за накнаду штете само уколико је штета

<sup>14</sup> Решење Врховног суда Србије, Прев. 169/98 од 15. 4. 1998. године, *Билтен судске праксе привредних судова*, бр. 1/1999, 79.

<sup>15</sup> Пресуда врховног суда Србије, Рев. 5785/00 од 09. 5. 2000. године, Трифуновић, Предраг, *Нав. дело*, 212.

настала као последица таквог рада органа који се може сматрати прекорачењем, злоупотребом или погрешном применом датих овлашћења.<sup>16</sup> Док се под прекорачењем овлашћења могу претпоставити ситуације попут одлучивања државних органа о захтевима странака који не спадају у њихову надлежност, тешко је писцу овог рада да ближе прецизира и конкретизује термин погрешне примене датих овлашћења. Уколико бисмо у контексту ове последње синтагме као пример узели овлашћења грађевинског инспектора из закона који регулише питање планирања и изградње<sup>17</sup>, морамо признати да би примера ради, у хипотетичкој парници наводно оштећеног инвеститора, чији је објекат уклоњен решењем грађевинског инспектора надлежне локалне самоуправе, било веома тешко направити разграничење између погрешне примене датих овлашћења, што за последицу има обавезивање локалне самоуправе на накнаду штете, и погрешног тумачења прописа, које по важећем ставу наше судске праксе за исход има одбијање оваквих тужбених захтева. Када дођемо до појма злоупотребе датих овлашћења јасно је да смо на терену воље односно намере конкретног службеника који је поступао приликом проузроковања штете неком правном или физичком лицу. Ова чињеница нас опет приближава кривици односно субјективној одговорности што у коначници доводи до стављања акцента на вољни елемент службеног лица у органу који је причинио штету тужиоцу. У потенцијалном поступку за обавезивање државе на накнаду штете настале услед злоупотребе овлашћења од стране службеног лица, намеће се закључак да ће тужилац морати да докаже субјективни елемент у виду намере поступајућег службеника да изврши злоупотребу датих овлашћења. Када говоримо о злоупотреби овлашћења неопходно је истаћи и то да би евентуално постојање правоснажне кривичне пресуде, којом се утврђује кривична одговорност службеног лица за овакву злоупотребу, знатно олакшало положај оштећеног као тужиоца у парничном поступку за накнаду штете. Међутим, термин злоупотреба овлашћења у контексту одговорности државе за штету причињену радом њених органа, ипак би требало схватити у знатно ширем грађанскоправном смислу односно у смислу чл. 13. Закона о облигационим односима<sup>18</sup>, иако је неспорно да су овлашћења државних органа која они примењују у вршењу своје примарне функције јавноправног карактера.

<sup>16</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду Гж-16040/10 од 22. 3. 2011. године, *Билтен Републичког јавног правобранилаштва* бр. 2/2011, 70.

<sup>17</sup> Чл. 176. до 184. Закона о планирању и изградњи (*Службени гласник РС* бр. 72/2009, 81/2009 – испр. 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС и 98/2013 – одлука УС).

<sup>18</sup> „Забрањено је вршење права из облигационих односа противно циљу због кога је оно законом установљено или признато.”

## КРАТАК ПРИКАЗ ОСНОВА ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ У ХРВАТСКОМ ПРАВУ

Без обзира што тема овог рада није упоредноправни приказ питања одговорности државе за штету причињену трећим лицима од стране њених органа, сматрамо корисним да се на кратко упознамо са тренутним стањем у суседној Републици Хрватској те извучемо одређене паралеле. Као суштинска разлика која се одмах може уочити поводом питања вануговорне одговорности државе за штету, између позитивног права Србије и Хрватске, јесте чињеница да Устав Републике Хрватске не предвиђа одговорност државе за штету насталу неправилним и незаконитим радом њених органа, већ се ово питање искључиво препушта у надлежност законодавцу. И док се у хрватској правној теорији води полемика око тога да ли оштећени своје право на накнаду штете остварује као право нижег ранга, које је искључиво регулисано законском а не и уставном нормом, или се ово право може ипак „извући” из темељних уставних вредности попут прокламоване владавине права, слободе, једнакости и равноправности грађана и др.<sup>19</sup>, донет је низ законских решења којима се прописује да држава одговара за штету трећим лицима која настане у вези са радом њених органа. Оно што се засигурно може издвојити као сличност јесте чињеница да се на одговорност државе за штету примењује општи грађанскоправни режим накнаде штете, што за разлику од домаћег права у хрватском праву претпоставља одговорност по основу кривице.<sup>20</sup> Такође се као сличност јавља и синтагма „незаконит и неправилан рад” која је нашла своје место у низу закона од којих ваља нарочито издвојити чл. 13. Закона о систему државне управе који предвиђа следеће: „Штету коју грађанину, правној особи или другој странци настане незаконитим или неправилним радом тела државне управе, тела јединице локалне и подручне самоуправе, односно правних особа које имају јавне овласти у повереним им пословима државне управе, накнађује Република Хрватска.” Иако је у нормативном смислу одговорност државе у хрватском праву прилично јасно одређена као одговорност по основу кривице, хрватски судови су имали потребу да изграде одређене критеријуме приликом одлучивања о оваквим захтевима који се у знатној мери поклапају са ставовима домаће судске праксе. Наиме, у предмету накнаде штете у виду изгубљене добити по тужби привредног друштва из

<sup>19</sup> Буковац Пувача, М., Жунић Ковачевић, Н., Проблеми темеља одговорности државе за штету проузрочену незаконитим и неправилним радом њених тјела, *Зборник Правног факултета свеучилишта у Ријеци* бр. 1/2011, 281.

<sup>20</sup> Чл. 1045. ст. 1. Закона о обвезним односима који гласи: „Гко другоме проузрочи штету, дужан је накнадити је ако не докаже да је штета настала без његове кривње.”

разлога неправилно обрачунатог пореза на промет производа и услуга, Врховни суд Републике Хрватске је заузео следеће становиште: „Чињеница што је тужилац успео у управном спору и што је поништено првостепено и другостепено управно решење само по себи не значи да постоји одговорност државе за накнаду штете. Одговорности државе нема ако је до погрешне примене материјалног права дошло због другачијег – погрешног правног схватања одређеног прописа. Смисао одредбе чл. 13. ЗСДУ је та, да држава одговара за штету у случају кад би била реч о свесном поступању супротно закону са вољом да се некоме нанесе штета.”<sup>21</sup> Из цитираног дела образложења ревизијске одлуке више је него очигледно поклапање ставова хрватских и домаћих судова у погледу непостојања одговорности за штету услед погрешног тумачења правних норми. На овом месту је важно истаћи да је управо у поменутој правној ствари, по уставној жалби тужиоца, Уставни суд Републике Хрватске у фебруару месецу 2007. године донео одлуку у којој је оценио као неприхватљиво становиште редовних судова о обавезном постојању вољног елемента као претпоставке за незаконит и неправилан рад органа државне управе.<sup>22</sup> Следствено закључујемо да се хрватски судови полако крећу ка концепту објективне одговорности док судови у Републици Србији иду у супротном смеру, односно у смеру трагања за вољним елементом приликом одлучивања о вануговорној одговорности државе за накнаду штете. Који је смер бољи односно целисходнији и правичнији тешко је рећи, имајући у виду сву комплексност овог института који не детерминишу само правне недоумице већ и конкретне друштвене околности.

## **ПРИМЕРИ РАЗЛИЧИТИХ СХВАТАЊА ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ У ДОМАЋОЈ СУДСКОЈ ПРАКСИ**

Време је да се вратимо на ставове домаће правне теорије и судске праксе. Мишљење по коме се услед противправности, као једног од услова за заснивање вануговорне одговорности државе за штету, иста помера ка субјективној одговорности односно кривици, ваља још мало оснажити. Наиме, противправна радња чини претпоставку кривице, али неки правни писци свакако греше када поистовећују ова два појма<sup>23</sup>. Противправна радња и кривица као услови имовинске одговорности имају своја засебна бића. Веома је важно у овом раду се осврнути на садржину образложе-

<sup>21</sup> Буковац Пувача М., Жунић Ковачевић, Н., *Нав. дело*, 289.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Радишић, др Јаков, *Нав. дело*, 215.

ња пресуде Вишег трговинског суда Пж-6241/2004 од 14. 9. 2004. године<sup>24</sup>. Чак и летимичан прелазак преко образложења ове судске одлуке буди код правног практичара али и теоретичара приличну знатижељу. Како се радило о парници чији је предмет био захтев за накнаду материјалне штете од државе Црне Горе – Министарства правде услед незаконитог и неправилног рада основног суда у извршном поступку, другостепени суд је, на основу изведених доказа, применио постојећи стандард судске праксе по коме држава не одговара за погрешно тумачење правних прописа те је тужбени захтев оценио као неоснован. Занимљивост предметне пресуде лежи у следећем: „Да би се уопште могло говорити о одговорности правног лица за штету, потребно је претходно утврдити да ли су испуњени услови за одговорност правног лица за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу. Дакле, потребно је да постоји штета (чл. 155. ЗОО), да постоји кривица када је штетник проузроковао штету намерно или крајњом непажњом (чл. 158. ЗОО) те да постоји узрочна веза између предузете радње и настале штете... Несумњиво је да одговорност државе за рад њених органа не може произлазити из погрешне примене или тумачења прописа, поготово када су они резултат погрешног правног схватања, односно тумачења конкретне правне норме. Тужилац је у смислу наведених прописа морао да докаже одговорност тужене државе – Републике Црне Горе за штету проузроковану грубом непажњом (или намером) као последицом незаконитог рада конкретног суда или судије који је учествовао у доношењу решења о извршењу. Овакав експлицитан став суда нам више не дозвољава да стидљиво користимо термин „померање” вануговорне одговорности државе од објективног ка субјективном концепту, с обзиром да постаје јасно да је суд у конкретној одлуци суверено оперисао на терену кривице. Кроз наведену судску одлуку може се видети како се стандард временом изграђен судском праксом (одсуство одговорности државе за погрешно тумачење правних норми) ставља у контекст субјективне одговорности за накнаду штете тј. одговорности по основу кривице. Да будемо потпуно јасни, овакав став суда свакако није доминантан у нашој судској пракси али се на њега ипак може наићи. Релативно нова пресуда Апелационог суда у Београду Гж-6355/10 од 20. 1. 2011. године у свом образложењу каже да држава одговара за штету коју њени органи учине трећим лицима само ако ту штету учини намерно или из крајње непажње.<sup>25</sup> Професор Михајловић жестоко критикује овакав став Апелационог суда у Београду, те осим што га назива изненађењем за стручну јавност, за исти сматра да је погрешан

<sup>24</sup> Пресуда Вишег трговинског суда П-6241/2004 од 14. 9. 2004. године, Судска пракса привредних судова – *Часопис за привредно право* бр. 4/2004, 102.

<sup>25</sup> Михајловић, др Никола, Одговорност државе за штету, Правни информатор бр. 4/2011, 47.

и противан важећим уставним и законским одредбама о одговорности државе за накнаду штете.<sup>26</sup> Овако оштар став се ипак не би могао прихватити уколико се узме у обзир да се из садржине чл. 35. Устава Србије али и чл. 5. ст. 1. Закона о државној управи не може закључити да предметне норме „фаворизују” један концепт одговорности за штету у односу на други. Ранија судска пракса није дозвољавала пуно двоумљења већ је лично експлицитно бранила став да одговорност државе за штету није условљена постојањем намере или грубе непажње.<sup>27</sup>

Прелазак на терен кривице, приликом одлучивања о одговорности државе, нужно у први план избацује службена лица односно људе преко којих држава остварује своје функције. Како поједини аутори исправно примећују, рад државе чине људи који имају своју свест и вољу, савесност, мотивисаност, стручне квалитете и оспособљеност, тако да од наведених околности увелико зависи правилност и законитост рада државних органа. Мора се показати бојазан да би пречесто „излетање” на терен субјективне одговорности могло за последицу имати претерано расправљање у парничним поступцима, односно претварање истих у некакве квазидисциплинске поступке против службених лица које би се даље сводило на упорно трагање за њиховим свакојаким грешкама, а све у циљу доказивања што вишег степена њихове кривице. Описани развој догађаја би у коначници могао довести до обесмишљавања парница за накнаду штете услед рада државних органа, како гледано са аспекта интереса оштећеника, тако и са аспекта државе или покрајине, односно локалне самоуправе. Да домаћи судови приликом одлучивања о захтевима за накнаду штете уперених против државе све чешће траже елементе кривице, говори нам и образложење пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж-1364/2012 од 23. 1. 2013. године у којем се између осталог каже: „Да би постојао основ за накнаду штете, неопходно је да подносилац таквог захтева, тј. тужилац, докаже да је штета настала и у чему се огледа, да је причињена нечијом радњом или пропуштањем (у конкретном случају радњом органа Републике Србије – суда који је донео одлуку – пресуду) која је била противзаконита, те да постоји узрочно-последична веза између радње и настале штете, односно да је штета проузрокована грубом непажњом или намером као последицом незаконитог рада конкретног суда или судије који је учествовао у доношењу одлуке.”<sup>28</sup> На последњем примеру се може видети да је Апелациони суд у Новом Саду заправо „послушао” образложени став проф. Радловића,

<sup>26</sup> *Ibid.*, 47, 48.

<sup>27</sup> Мрвић-Петровић, др Наташа, Михаиловић, др Никола, Петровић, др Здравко, *Вануговорна одговорност државе за штету причињену њеним грађанима*, Београд, 2003. 189.

<sup>28</sup> <http://www.ns.ap.sud.rs/index.php/srl/sudska-praksa/354-gz-1364-12> последњи пут приступљено на дан 30. 11. 2014. године.

те неправилан и незаконит рад везао са намером и грубом непажњом као степенима кривице. Овакво схватање суда већ представља значајно одуда-рање од досадашње распрострањене праксе поимања одговорности државе као доминантно објективне одговорности. Као што се из цитираног дела пресуде може закључити, другостепени суд је стао на становиште да је потребно да тужилац докаже грубу непажњу или намеру поступајућег судије приликом доношења одлуке за коју тужилац тврди да му је причинила штету. Овакво решење показује као оправдану бојазан, исказану у горњим редовима, по којим би парнични поступци за накнаду штете против државе били исувише оптерећени мање или више успешним покушајима доказивања грешака и пропуста у раду судија или других службених лица која су водила поступак. Иначе, када расправљамо о вануговорној одговорности државе за штету, не смео занемарити неколико важних околности. Наиме, непостојање посебног закона којим би се регулисало питање одговорности државе за штету, али и одсуство посебне правне норме у Закону о облигационим односима уместо које се примењује чл. 172, те све већи број парничних предмета у којима је тужена Република Србија, морају стручну јавност учинити мање ригидном те на крају допустити судовима да кроз судску праксу временом пронађу праву меру одговорности државе.

Као што је већ поменуто, већина домаће стручне јавности још увек дели мишљење по коме држава одговара за штету причињену трећим лицима без обзира на кривицу. У том светлу корисно је указати на образложење пресуде Апелационог суда у Београду<sup>29</sup> која, делећи већински став, каже: „Одговорност тужене заснована је на одредби чл. 172. ст. 1. Закона о облигационим односима где је предвиђено да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција и чл. 20. Закона о унутрашњим пословима. Узрок неконтролисаног упада дела публице на спортски терен, односно евентуални пропуст организатора ове спортске манифестације, није од утицаја на ослобађање од одговорности тужене Републике Србије. Ово стога јер је одговорност Републике Србије, за штету коју њени органи проузрокују трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција, независна од постојања кривице.” Како би избегли сувопарно препричавање околности конкретног случаја, а да би се схватила суштина саме ствари, напоменућемо само да се ради о захтеву тужиље за накнаду нематеријалне штете причињене услед нерета на спортској манифестацији. Организатор спортске приредбе је уредно обавестио МУП ради ангажовања полиције, међутим до обезбеђивања скупа од стране припадника МУП-а није дошло. Стога у предметној пресуди суд заузима следећи став: „С обзиром да у конкретној

<sup>29</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж-228/2010 од 24. 2. 2010. године.

правној ситуацији нико од овлашћених службених лица МУП-а, одељења у Н., није присуствовао наведеној спорској манифестацији, такво поступање, са становишта одговорности за насталу штету према трећим лицима, представља пропуст овог органа и основ одговорности, у конкретном случају Републике Србије за рад својих органа.” Анализирајући овакво схватање суда, писац овог рада не може одолети а да не постави питање какав би став суда био да је МУП ипак послао одређени број службених лица на предметни скуп? Имајући у виду све наведено, не може се са сигурношћу рећи да суд у таквом случају не би склизнуо на терен субјективне одговорности и почео да цени одређене чињенице попут броја службених лица, времена њиховог доласка, њихове техничке и борбене опремљености и сл., те изводити и доказе на овакве околности.

На овом месту мора се посветити пажња правном ставу Вишег трговинског суда од 26. 9. 2005. године, а који је изражен кроз одговор на питање трговинских судова да ли постоји одговорност државе за рад њених органа ако је управни орган штету причинио обичном непажњом? На овакво питање, иза кога очигледно стоји намера првостепених судова да добију јасан став по питању основа одговорности државе за накнаду штете, Виши трговински суд понавља већ изграђене ставове судске праксе али уједно даје одговор који оставља простор за различито тумачење. Наиме, док се у првом делу одговора истичу јасне тврдње по којима је облик виности у виду намере и крајње непажње од утицаја само у случају регресирана државе од лица које је штету непосредно скривило, односно да није од утицаја приликом оцене да ли постоји или не постоји одговорност државе за рад њених органа, Виши трговински суд даље каже: „Одговорност државе ће постојати ако је настала штета последица таквог рада њених органа, који се може сматрати прекорачењем, злоупотребом или погрешном применом датих овлашћења. Одговорност ће постојати и када је настала штета последица неблаговременог вршења поверених функција или невршења истих онда када је постојала обавеза да се врше. У том смислу, облик виности физичког лица запосленог у државном органу, а које је непосредно обављало конкретне послове, је фактичко питање, а одговорност државе за насталу штету у вршењу њему поверених овлашћења може постојати и када је то лице поступало са обичном непажњом. Наведено се наравно мора ценити у сваком конкретном случају.”<sup>30</sup> Цитирани став нам јасно казује да судови ипак нису спремни да се у потпуности одрекну кривице када је у питању одговорност државе за причињену штету. Овакво схвата-

---

<sup>30</sup> Правни став Вишег трговинског суда изражен кроз одговор на питање трговинских судова утврђен на седницама Одељења за привредне спорове од 19. и 20. септембра 2005. године и Одељења за привредне преступе и управно-рачунске спорове од 26. 9 2005. године, Судска пракса трговинских судова, *Билтен* бр. 3/2005.

ње некадашњег Вишег привредног суда на први поглед иде у прилог лицима оштећеним услед радњи и пропуштања државних органа, превасходно због тога што се одговорност државе и даље перципира више кроз призму објективне одговорности, али и због тога што држи да је за постојање исте довољна само обична непажња службеног лица, што се процењује као једна од конкретних околности случаја. Међутим, корисно је указати на суштински проблем поменутог става који лежи у чињеници да је тешко прихватити тезу по којој прекорачење, злоупотреба и погрешна примена датих овлашћења могу бити последица понашања службеног лица које се може окарактерисати као обична непажња. Наиме, у одсуству судских одлука које ближе конкретизују појмове прекорачења и погрешне примене датих овлашћења, по самој логици наведени појмови подразумевају теже повреде како процесних тако и материјалноправних одредаба приликом поступања органа, док, са друге стране, злоупотреба истих јасно подразумева намеру за чињење штете одређеном лицу. Предметно становиште свакако доказује тезу по којој је наша судска пракса преко института противправности полако почела да уводи елементе субјективне одговорности приликом одлучивања о захтевима за накнаду штете проузроковану радом државних органа. Такође, просто је немогуће заобићи све оне социјалне факторе који у великој мери утичу на формирање гледишта домаћих судова на одговорност државе за рад њених органа. Дуг период транзиције, сиромаштво ширих слојева грађана, експанзија прописа и различитих државних органа и организација са све ширим овлашћењима очекивано доводе до енормног раста броја тужбених захтева за накнаду штете против свих нивоа јавне власти, са једне, али и до поштравања услова за утврђивање те одговорности од стране самих судова, с друге стране. Циници би рекли да је у домаћој судској пракси готово немогуће наћи одлуку којом се држава обавезује на исплату накнаде штете на основу понашања које је окарактерисано као злоупотреба, прекорачење или погрешна примена датих овлашћења. Готово да нема одлука у којим су судови сходно околностима случаја конкретизовали поменуте критеријуме и приближили их на тај начин стручној јавности. Напротив, када лица која се сматрају оштећеним услед чињења или нечињења неког државног органа, успеју у парничном поступку против државе, аргументација изнета у образложењима домаћих пресуда по правилу је штура и експлицитна у ставу да држава одговора за штету без обзира на кривицу. Изнето запажање писца овог рада доводи до закључка да је критеријум који је домаћа судска пракса временом изградила и који се огледа у одговорности државе за штету у случају прекорачења, злоупотребе и погрешне примене датих овлашћења, заправо само до пола развијен односно прилично лимитиран. Поменуто становиште се развијало и налазило примену само у оним случајевима када су тужбени захтеви на-

водних оштећеника одбијани док се на исти тешко може наићи у ситуацијама када су судови налазили одговорност државе за накнаду штете.

Када се узму у разматрање судске одлуке поменуте у овом раду, а које доказују постојање различитих схватања судске праксе, не можемо се отргнути утиску да вануговорна одговорност државе за штету а самим тим и јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине стоји на клизавом терену између објективног и субјективног концепта одговорности. Кудикамо слично гледање може се срести и у стручној литератури па се наводи да је важно разумети могућност у којој би при истом штетном догађају постојала објективна одговорност државе за поступање њених органа, а да истовремено имовинска обавеза државе буде условљена постојањем одређеног степена субјективне одговорности тј. кривице штетника (службеног лица или државног органа) за насталу штету.<sup>31</sup> Корисно је пажњу накратко поново вратити на садржајни и више пута помињани рад судије Трифуновића, у коме се наглашава пракса „нијансирања случајева” у упоредном праву када је у питању одговорност државе за штету причињену од стране њених органа, те позивање на ставове професора Ива Крбека.<sup>32</sup> Примера ради, одговорност државе за поступање органа управе према трећим лицима строжа је него према корисницима јавне службе. Наиме, сматра се да неки ризик у раду органа морају сносити и уживаоци јавне службе јер неке од њих по природи ствари наносе неугодности или неприлике грађанима које ови морају сносити као неку врсту терета у вези са свим предностима које од тих служби добијају. Интересантно је да овакав став дели и Први основни суд у Београду, приликом решавања једног од предмета вођених против града Београда у којима одбија захтев тужиоца, те у образложењу пресуде П-47890/10 између осталог каже: „Дакле, тужилац као и други грађани морају да трпе вођење правних поступака у оквиру којих могу користити правна средства (правне лекове) ради отклањања могућих неправилности и незаконитости у тим поступцима.” Даље се указује на одсуство праксе „нијансирања случајева” у домаћем праву, те се као позитиван пример наводи пракса немачких судова код досуђивања накнаде нематеријалне штете услед неосноване осуде или незаконитог лишења слободe, где се цене различите околности попут тога да ли је случај остао сумњив, да ли је оштећени лице које је вишеструки повратник, услови боравка у притвору, ранија друштвена ангажованост и углед оштећеника итд.

Имајући у виду изнето у горњим редовима, тешко је одговорити на питање каква је правна природа одговорности државе за накнаду штете.

---

<sup>31</sup> Мрвић-Петровић, др Наташа, Михаиловић, др Никола, Петровић, др Здравко, *Нав. дело*, 178.

<sup>32</sup> Трифуновић, Предраг, *Нав. дело*, 212, 213.

Њено схватање искључиво као објективне одговорности представљало би готово фаталан ударац на државни буџет и више него очигледну претњу за јавни интерес уопште, док би условљавање одговорности државе кривицом конкретног службеног лица био исувише тежак задатак за оштећенике. Решење проблема основа одговорности државе за причињену штету очигледно лежи у институту противправности односно у синтагми „незаконит и неправилан рад” који представља неспорни услов за заснивање одговорности државе за штету. Узимајући у обзир тренутни нормативни оквир у Републици Србији држава за штету одговора без обзира на кривицу. Међутим, судска пракса је до сада овај институт значајно изменила. Са друге стране ово такође не значи ни то да држава одговара по основу кривице, односно да је судска пракса у потпуности одступила од важећих ставова, већ нам само говори да постоје значајна лутања у погледу идентификовања основа одговорности државе за накнаду штете причињену радом њених органа. Пут који се намеће као најцелисходнији у трагању за дефинисањем основа одговорности државе доводи нас поново до института противправности. Наиме, приликом оцене суда да ли је било незаконитог и неправилног рада државних органа ваљало би узети у обзир низ конкретних околности које могу помоћи у давању одговора на постављени проблем. Примарни задатак судова мора бити дефинисање конкретног права које је услед чињења или нечињења државног органа остало повређено или угрожено, као и интензитет повреде односно угрожености тог права. Ово практично значи да би судови у случајевима повреде односно ограничавања права и слобода зајемчених Уставом односно права и слобода чија је заштита примарна у демократском друштву били знатно строжи приликом оцене незаконитог и неправилног рада. Овакво становиште само по себи не значи да би се у таквим случајевим накнада штете лакше досуђивала, већ напротив то значи да се од свих државних органа очекује показивање знатно веће пажње, стручности и ефикасности у вршењу својих овлашћења када се одлучује о правима највишег ранга. Свакако одговорност државе за штету постоји само уколико је штета настала, као и уколико се може наћи узрочна веза између поступања или непоступања државног органа и саме штетне последице. Практично гледано већ изграђени критеријуми домаће судске праксе по коме држава одговара за штету само у случају прекорачења, злоупотребе и погрешне примене датих овлашћења, односно не одговара за погрешно тумачење прописа, могли би бити употпуњени у својој примени дефинисањем конкретног права оштећеника које је наводно повређено али и интензитета те повреде. Како бисмо појаснили, ваља истаћи да би се тешко могао одбранити став по коме држава не одговара за нематеријалну штету позивањем на погрешно тумачење прописа, у случају повреде права личности тужиоца коме је у управном поступку одбијено

право на коришћење језика националне мањине чији је припадник. Наведено право које је сходно чл. 18. ст. 1. Устава непосредно примењиво, а чл. 79. истог акта и зајамчено, има такав значај да исто изискује обавезу државних органа да са посебном пажњом о њима одлучују. На овом месту термин пажња не би требало схватати као кривицу у грађанскоправном смислу, већ као објективну потребу државе да преко својих органа пружи одговарајући степен заштите оном корпусу права која су на основу Устава и закона од нарочите важности у држави заснованој на принципу владавине права. На овом хипотетичком примеру могли бисмо појаснити и шта се подразумева под интензитетом повређеног права, односно како би се иста могла ценити. У конкретном случају свакако би интензитет повреде права на употребу језика у поступку појачала сама дужина трајања управног поступка, док би се у другим случајевима зависно од врсте угроженог права могле ценити и околности попут расположивости техничких и стручних капацитета органа, имовно стање оштећеника, поштовање прописаних рокова од стране органа и сл. Фокусирањем судова на наведене околности, приликом оцене постојања незаконитог и неправилног рада у поступању или непоступању конкретног органа, одговорност државе за штету и даље остаје по својој природи објективна одговорност али се уједно отвара простор за њено правично одмеравање у сваком конкретном случају.

Уколико бисмо сувише критички посматрали нашу судску праксу, могли бисмо лако превидети неке њене прилично добре тековине. Креирање схватања по коме држава не одговора за штету својих органа уколико је иста последица погрешног тумачења прописа, разрађивање термина незаконит и неправилан рад кроз поступање које се може сматрати прекорачењем, злоупотребом и погрешном применом датих овлашћења,<sup>33</sup> па и наведене пресуде којима судска пракса „излеће” на терен субјективне одговорности, ипак показује да наши судови покушавају да врше „нијансирање” одговорности државе. Ценећи досадашње ставове судске праксе, не може се заобићи питање, у којим ће случајевима држава одговарати за штету причињену радом својих органа, а у којима не. На постављени проблем не може се дати јасан и прецизан одговор. Наиме, остаје самим судовима да кроз праксу на основу конкретних околности случаја, уз примену важећих норми, одреде меру одговорности државе за рад њених органа. Поред већ наведених разлога који иду у прилог разумевању актуелне позиције судова, не сме се занемарити да овакво стање ипак може угрозити општи принцип правне сигурности и Уставом зајемчено право на једнаку правну заштиту.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду Гж-16040/10 од 22. 3. 2011. године, *Билџен Републичког јавног правобранилаштва* бр. 2/2011, 69, 70.

<sup>34</sup> Чл. 36. ст. 1. Устава Републике Србије (*Службени гласник РС* бр. 98/2006).

## ЗАКЉУЧАК

Питање одговорности државе за накнаду штете причињене радом њених органа прилично је сложено и умногоме зависи од конкретних околности случаја. Противправност је основна карактеристика заснивања овакве одговорности док је доказивање њеног постојања односно одсуства у поступању државних органа прилично напоран и неизvestан посао. Готово је неспорно да одговорност државе тренутно „плута” између субјективног и објективног концепта одговорности, те да судови на различите начине нагињу кривици као основу одговорности државе за накнаду штете. Разлог таквог тумачења чл. 172. Закона о облигационим односима лежи у реалним друштвеним проблемима који се огледају у хипернормираности, постојању великог броја различитих државних органа и организација са широким и разноврсним овлашћењима, те у лошој економској ситуацији грађана које покретањем превеликог броја парничних поступка против државе и других нивоа јавне власти покушава да се барем делимично растерети објективног притиска сиромаштва. На основу ставова изнетих у овом раду можемо закључити да је противправност кључни елемент за установљавање одговорности државе за штету. Да би се квалитетно могло приступити, како образлагању, тако и „нападању” тужбеног захтева за накнаду штете причињене услед незаконитог рада државних органа, неопходно је подједнако добро владање не само материјом облигационог права, већ и уставног и управног права, односно оном граном права из чије сфере долази државни орган чије се спорно поступање оцењује у парничном поступку за накнаду штете. Управо је кроз институт противправности судска пракса временом изградила одређене стандарде тј. критеријуме приликом одлучивања о накнади штете причињене радом државних органа. Већ смо образлагали ставове суда по коме држава не одговара за штету услед погрешног тумачења прописа од стране њених органа те креирање става по коме држава одговара само уколико је штета настала као последица рада који се може сматрати прекорачењем, злоупотребом или погрешном применом датих овлашћења. Важно је истаћи да је до наведених ставова судска пракса дошла искључиво преко института противправности, односно даљим тумачењем и разрађивањем термина „незаконит и неправилан рад”, што је за последицу касније довело до напуштања објективне теорије противправности и померања одговорности државе ка терену кривице, тј. субјективној одговорности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Билџен судске ѓраксе Врховног суда Србије* 2/2008, Интермекс, Београд
2. *Билџен судске ѓравредних судова*, бр. 1/1999, Привредни саветник, Београд
3. *Билџен Републичког јавног ѓравабранилаштва* бр. 2/2011, Републичко јавно ѓравабранилаштво, Београд
4. Зборник Правног факултета свеучилишта у Ријеци, бр. 1, 2004, Правни факултет свеучилишта у Ријеци, Ријека
5. Мрвић-Петровић, др Наташа, Михаиловић, др Никола, Петровић, др Здравко, *Вануговорна одговорност државе за штету ѓрчињену њеним ѓраћанима*, Војноиздавачки завод – Институт за упоредно право, Београд
6. *Правни информатор* бр. 4/2011, Интермекс, Београд
7. Радишић, др Јаков, *Облигационо ѓраво. Општи део*, Београд, 2004, Номос, Београд
8. Стојановић, Драгољуб Д., Антић, Оливер Б., *Увод у ѓраћанско ѓраво*, Београд, 2004, Правни факултет универзитета у Београду, Београд
9. Судска пракса привредних судова – *Часопис за ѓривредно ѓраво* бр. 4/2004, Привредни саветник, Београд
10. Судска пракса трговинских судова, *Билџен* бр. 3/2005, Привредни саветник, Београд
11. Устав Републике Србије (*Службени ѓласник РС* бр. 98/2006)
12. Закон о облигационим односима (*Службени лист СФРЈ* бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ* бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ* бр. 1/2003 – Уставна повеља)
13. Закон о судијама (*Службени ѓласник РС* бр. 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС, 121/2012, 124/2012 – одлука УС и 101/2013)
14. Закон о државној управи (*Службени ѓласник РС* бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010)
15. Закон о прекршајима (*Службени ѓласник РС* бр. 65/2013)
16. Закон о радним односима у државним органима (*Службени ѓласник РС* бр. 48/91, 66/91, 44/98 Б. – др. закон, 49/99 Б. – др. закон, 34/2011 Б. – др. закон, 39/2002, 49/2005 – Одлука УСРС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закон, 83/2005 – испр. др. закон и 23/2013 УС)
17. Закон о обвезним односима Републике Хрватске (*Народне новине* бр. 035/2005)
18. Закон о планирању и изградњи (*Службени ѓласник РС* бр. 72/2009, 81/2009 – испр. 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС и 98/2013 – одлука УС)
19. <http://www.ombudsman.rs/>
20. <http://www.ns.ap.sud.rs/index.php/srl/sudska-praksa/354-gz-1364-12>

## THE BASIS OF THE STATE LIABILITY FOR A DAMAGE CAUSED BY STATE AUTHORITIES

*Rastko Neskovic*

Associate in the City of Belgrade Attorney General Office

### S u m m a r y

Main topic of this article is the basis of the state liability for a damage caused to individuals by state authorities in the light of the new case law. The author pointed out the need of the case law to stay 'distant' from the concept in which the state is liable for damage regardless to its fault, and explained certain viewpoints contained in the judgments of the second instance courts. Unlawfulness is emphasized as the basic requirement to constitute state liability for compensation of damages. The question is raised whether the case law is trying to change the basis of state liability through the concept of unlawfulness and to move it from the concept of objective to the concept of subjective liability. Further the paper analyses established viewpoints and possibly ways of court acting when deciding on the claims for compensation of damages caused by state authorities

**Key words:** state liability for damages, unlawfulness, illegal and irregular work, state authorities