

УДК: 347.5:657.6(497.11)

др Љубиша ДАБИЋ*
редовни професор Економског факултета Универзитета у Београду –
у пензији, Србија

ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ У ВРШЕЊУ ДРЖАВНЕ РЕВИЗИЈЕ

Сажетак

Предмет истраживања су посебни и оштри процеси, и њихова примена, о одговорности за штету у вршењу државне ревизије, са акцентом на државну ревизију Србије. Одговорност за штету у овом контексту може да буде: одговорност лица ангажованих за рад у врховној ревизорској институцији за штету коју причине институцији; одговорност врховне ревизорске институције за штету причињену прећим лицима и одговорност врховне ревизорске институције за штету коју причини лицима ангажованим за рад. Циљ истраживања је да се одреди правни режим и утврде извори права који се примењују на одговорност за штету. Основна сврха рада се огледа у истраживању могућности спровођења у пракси конкретног механизма одговорности за штету у режиму државне ревизије Србије.

Кључне речи: *Одговорност за штету. – Државна ревизија. – Извори права. – Државна ревизорска институција Србије.*

* Електронска адреса аутора: ljdabic@ekof.bg.ac.rs.

I Увод

Код одговорности за штету имамо у виду правни облик одговорности. За разлику од неправне одговорности, правна подразумева одговорност одређеног субјекта у праву због учињеног правног деликта. У зависности од врсте правне норме која је повређена учињеним деликтом, правна одговорност може бити различите врсте – грађанска, кривична, прекршајна, дисциплинска, управна и др. Свака врста деликта повлачи одговарајућу врсту одговорности.¹ Одговорност за штету у вршењу државне ревизије претпоставља имовинску одговорност за учињени грађански деликт, чије се последице огледају у проузроковању штете, због чега се још назива грађанска одговорност за штету, материјална или имовинска одговорност.

У националне изворе права који се примењују на одговорност за штету у вршењу државне ревизије улазе: устав, закони и унутрашњи општи акти врховне ревизорске институције (ВРИ).² На примеру уставности Србије, 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 јединице локалне самоуправе.³

Којим се правним нормама регулише одговорност за штету и који се извори права примењују на ту врсту одговорности у вршењу државне ревизије? Правне норме за субјекте и њихову одговорност за штету треба првенствено тражити у посебном закону којим се регулише државна ревизија; затим, у законима којима се уређује положај функционера/државних службеника/намештеника, као супсидијарним изворима права и у закону у коме су садржана општа правила грађанског права. Од значаја је унутрашњи општи акт (правилник) о одговорности за штету. Све док у једној земљи нема посебних правила о одговорности за штету у законодавству о државној ревизији или упућујућих норми на посебне прописе за функционере/државне службенике/намештенике, одговараће се за штету по општим правилима грађанског права. На

1 Јаков Радишић, *Облигационо право – Ойшйи гео*, Београд, 2004, 181.

2 „Врховна ревизорска институција (ВРИ)“ је назив који се користи као генусни израз, под који се подводи највиши државни орган унутар једне земље који врши контролу (државну ревизију) јавних финансија, независно од његовог званичног назива. Тај израз се користи и у међународним ревизијским стандардима и етичком кодексу Међународне организације врховних ревизорских институција (*International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*).

3 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 113/2006, чл. 35 ст. 2–3.

примеру права Србије, поставља се питање који се прописи примарно примењују на одговорност за штету у вршењу државне ревизије: да ли посебан закон о државној ревизији, или прописи којим се уређује положај функционера/државних службеника/намештеника, или прописи грађанског права. Одговор се налази у одредби Закона о облигационим односима: „На облигационе односе који се утврђују другим ... законима примењују се одредбе овог закона у питањима која нису уређена тим законом.“⁴

У највећем броју истраживаних законодавстава о државној ревизији није уређена одговорност за штету (Велика Британија,⁵ Руска Федерација,⁶ Чешка,⁷ Мађарска,⁸ Малта,⁹ Литванија,¹⁰ Словенија,¹¹ Хрватска,¹² Северна Македонија – Македонија,¹³ Црна Гора¹⁴). Такав

4 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, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – *Уставна повеља* и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 23.

5 Британски Закон о ревизији (*National Audit Act 1983*), доступно на адреси: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/pdfs/ukpga_19830044_en.pdf, 18. 6. 2021.

6 Федерални закон о Счетној палати Руској Федерацији, доступно на адреси: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164449&intelsearch=%D4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%FB%E9+%E7%E0%EA%EE%ED+%EE%F2+5+%E0%EF%F0%E5%EB%FF+2013+%E3.+%B9+41-D4%C7+%AB%CE+%D1%F7%E5%F2%ED%EE%E9+%EF%E0%EB%E0%F2%E5+%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8%BB>, 18. 6. 2021.

7 Чешки Закон о врховној ревизорској институцији (*Act No. 166. (1993) Concerning the Supreme Audit Office*), доступно на адреси: <https://www.nku.cz/assets/about-us/status-and-powers/zakon-166-1993-web-en.pdf>, 18. 6. 2021.

8 Мађарски Закон о Државној ревизорској институцији (*Act LXVI of 2011 on the State Audit Office of Hungary*), доступно на адреси: https://asz.hu/storage/files/files/Angol_portal/Introductions/act_on_sao_july_2013.pdf, 18. 6. 2021.

9 Закон о главном ревизору и Државној ревизорској служби (*Auditor General and National Audit Office Act*), доступно на адреси: <https://legislation.mt/eli/cap/396/eng/pdf>, 18. 6. 2021.

10 Литвански Закон о Државној ревизорској институцији (*Law on National Audit Office Republic of Lithuania, 30 May 1995, No I-907, Vilnius*), доступно на адреси: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f54ba23218b511e5bfc0854048a4e288?ifwid=-9dzqntxga>, 18. 6. 2021.

11 Словеначки Закон о Ревизијском суду (*Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/2001 i 109/2012*).

12 *Zakon o Državnom uredju za reviziju, Narodne novine*, бр. 25/2019.

13 Закон о државној ревизији Републике Северне Македоније (Закон за државна ревизија – пречистен текст, *Службен весник на РМ*, бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018), доступно на адреси: https://dzt.mk/sites/default/files/2020-01/Zakon_drzavna_revizija_precisten_tekst_2020.pdf, 19. 6. 2021.

14 Црногорски Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/2004, 27/2006, 78/2006 и *Службени Лист ЦГ*, бр. 17/2007, 31/2014 и 70/2017.

је случај и са Законом о Државној ревизорској институцији Србије.¹⁵ Због тога се на тај облик одговорности сходно примењују правила о одговорности за штету која важе за функционере, односно за запослене у Државној ревизорској институцији (ДРИ) – Закон о државним службеницима/Закон о раду, који се појављују као *lex specialis*.¹⁶ Ти прописи су посебни у односу на општи Закон о облигационим односима, који се појављује као матични. Изузетак од напред изнетог правила налазимо у посебним законима о државној ревизији Бугарске,¹⁷ Босне и Херцеговине (БиХ)¹⁸ и Републике Српске.¹⁹ Нажалост, у два СИГМА програма анализирана су питања односа између ВРИ и парламента и извршне власти, али не и питање одговорности за штету.²⁰

Да ли се у страном и домаћем законодавству одговорност за штету у вршењу државне ревизије заснива на општим или посебним правилима? На примеру права Србије, на уређење службеничких односа, а тиме и на одговорност за штету запослених у статусу државних службеника у ДРИ, сходно се примењују одговарајуће одредбе Закона о државним службеницима.²¹ На одговорност за штету запослених у ДРИ

15 Закон о Државној ревизорској институцији – ДРИ, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010.

16 Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 75/2005, 81/2005 – испр., 83/2005, 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020; Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

17 Бугарски Закон о Државној ревизорској институцији (National Audit Office Act – The Republic of Bulgaria (Promulgated, SG No. 12/13.02.2015, amended, SG No. 98/9.12.2016, effective 1. 1. 2017, SG No. 96/1. 12. 2017, effective 1. 1. 2018, SG No. 99/12. 12. 2017, effective 1. 1. 2018, supplemented, SG No. 103/28. 12. 2017, effective 1. 1. 2018, amended, SG No. 7/19. 1. 2018), доступно на адреси: <http://www.bulnao.government.bg/en/articles/national-audit-office-act-1035>, 19. 6. 2021, чл. 41.

18 Закон о ревизији институција Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/2006, чл. 7.

19 Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске, *Службени гласник Р. Српске*, бр. 98/2005 и 20/2014, чл. 38.

20 Документ о односу између Државне ревизорске институције и скупштинских комисија (*Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, Sigma Papers: No. 33, CCNM/GOV/SIGMA (2002)), доступно на адреси: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60vd5x8r-en.pdf?expires=1606693263&id=id&accname=guest&checksum=E0EB0ACB37F5BCDEB89E5F27E06AAC65>, 19. 6. 2021; Развој ефективног радног односа између Државне ревизорске институције и парламента (*Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments*, Sigma paper No. 54, OECD 2017), доступно на адреси: http://www.sigmaxweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf, 19. 6. 2021.

21 Закон о државним службеницима, чл. 121–125.

у статусу намештеника, сходно се примењују одговарајуће одредбе Закона о раду. Одредбе оба закона појављују се као *lex specialis* у односу на одредбе Закона о облигационим односима. Који је извор права за одговорност за штету функционера ДРИ изабраних у парламенту? Њихова одговорност за штету се заснива на посебним законским правилима, ако постоје, односно на сходној примени одредаба других прописа, и на супсидијарној примени Закона о облигационим односима. Напред изнет став о изворима права Србије о одговорности за штету заснован је на тумачењу посебних „експлицитних и упућујућих“ одредаба закона о ДРИ о радноправном положају функционера,²² „имплицитних“ одредаба закона о ДРИ и одредаба о радноправном положају државних службеника и намештеника Закона о државним службеницима.

Начелно, у режиму државне ревизије примарна су посебна правила за функционере/државне службенике/намештенике, а супсидијарна општа правила грађанског права. Наведено правило се међа у корист општих правила кад ДРИ одговара за штету проузроковану функционеру/државном службенику или намештенику. Опет, на „услове одговорности“ и „искључење одговорности“ по правилу се примењују општа правила о одговорности за штету.

Начелно, одговорност за штету у истраживаном законодавству није предмет регулисања посебним законом о државној ревизији. Изузетно, поједина законодавства садрже само начелна и појединачна решења о тој одговорности (Бугарска, БиХ, Република Српска), углавном недовољно прецизно формулисана. Законодавац Црне Горе је, у контексту поступка вршења ревизије, начелно уредио и питање „захтева за накнаду штете“.²³ Његовим регулисањем се не успостављају посебна правила о одговорности за штету, већ уређују општа правила обавештавања. Слично решење је садржано и у Савезном закону о Рачуноводственој комори Руске Федерације.²⁴ Такође, одговорност за штету у режиму државне ревизије није предмет регулисања ни унутрашњих општих акта ВРИ. Такво стање у нормативној регулативи не доприноси њеној несметаној примени у пракси. У већем броју посебних закона о државној ревизији упућује се посредно, не и непосредно, на примену одредаба других закона о одговорности за штету – закона о државним службеницима, односно закон(ик)а о раду.

Ако за тренутак занемаримо функционере ВРИ у контексту режима одговорности за штету, концепт одговорности за штету у вршењу државне ревизије, у страном и домаћем законодавству, почива на већ

22 Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 53 ст. 5.

23 Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 22.

24 Федеральный закон о Счетной палате Российской Федерации, чл. 17 ст. 6–7.

успостављеном концепту у службеничком/радном праву, имајући у виду да се на питања те одговорности сходно примењују поменута законодавства. Још ближе, оба концепта почивају на модификованим правилима грађанске одговорности за штету, уз одређена одступања и прилагођавања у службеничком/радном праву и законодавству о државној ревизији. Извршена су одступања од правила грађанског права, у оној мери у којој је то захтевала специфичност службеничког/радног односа, односно односа који се успостављају у режиму државне ревизије. Посебност правила се огледа код одговорности за штету запослених, јер одговарају за штету коју проузрокују „намерно или из крајње непажње“,²⁵ али не и за „обичну непажњу“. Такође, одступања од начела интегралне накнаде штете у грађанском праву долазе до изражаја у случају одговорности за штету поменутих лица, нпр. учесника у незаконитом штрајку. Иначе, правила грађанског права за штету примењују се супсидијарно у службеничком/радном праву, а на основу њихове сходне примене – и у режиму државне ревизије.

У законодавству о државној ревизији постоји и случај одговорности за штету лица са положајем функционера. У домаћој правној теорији се износи мишљење да проблему грађанске одговорности за штету носилаца јавних функција није поклоњена посебна пажња у уставу и законима, а ни у правној теорији.²⁶ То мишљење може да се протегне на функционере у савременом законодавству о државној ревизији (укључујући Закон о ДРИ Србије), а и на запослене у ВРИ.

Постоји неколико случајева одговорности за штету у вршењу државне ревизије: 1) одговорност лица ангажованих за рад у ВРИ за штету коју причине институцији; 2) одговорност ВРИ за штету причињену трећим лицима; 3) одговорност ВРИ за штету коју причини лицима ангажованим за рад.

У наставку овог рада, тежиште разматрања и анализе биће на случајевима одговорности за штету у режиму државне ревизије, доминантно на примеру државне ревизије Србије.

II Одговорност лица ангажованих за рад у ВРИ за штету коју причине институцији

Одговорност запосленог за штету причињену послодавцу актуелна је у свим режимима рада – општем, службеничком и режиму државне ревизије. У потоњем, на примеру Србије, лица ангажована за рад у

25 Вид. Закон о државним службеницима, чл. 121; Закон о раду, чл. 163 ст. 1.

26 Миодраг Јовичић, *Демократија и одговорност: Изабрани сјиси, књига 1*, Београд, 2006, 257.

ДРИ у својству функционера/државних службеника/намештеника могу да причине штету самој институцији.

Услови одговорности за штету представљају чињенице чије је постојање неопходно за настанак одговорности за штету. Они се у правној теорији деле на опште и посебне. Док први постоје у свим случајевима одговорности за штету, независно од основа одговорности, дотле се посебни услови захтевају само код одређених случајева. Неслагања теоретичара настају приликом разврставања појединих услова на опште и посебне. Ипак, међу њима постоји у значајном степену сагласност да се у опште услове убрајају штета и узрочно-последична веза.²⁷

На одговорност за штету причињену ДРИ од лица ангажованих за рад у статусу функционера, изабраних у парламенту, примењују се посебни прописи, на основу сходне примене одредбе Закона о ДРИ.²⁸ Које се одредбе примењују на одговорност за штету причињену ДРИ од лица у статусу функционера, именованих од ДРИ? – Првенствено одредбе Закона о ДРИ и унутрашњих аката ДРИ, ако постоје. Затим, упућујуће одредбе о сходној примени. На крају, општа правила грађанског права о одговорности за штету. Пошто функционери нису запослени, на њих се не могу примењивати одредбе Закона о државним службеницима/Закона о раду, осим ако је то изричито одређено.

Лице запослено у ДРИ, у својству државног службеника и намештеника, одговорно је за штету коју на раду или у вези са радом проузрокује институцији, под условом да је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом.²⁹ На запослене у ДРИ сходно се примењују одговарајуће одредбе Закона о државним службеницима/Закона о раду. Основ одговорности запослених у ДРИ је кривица штетника (субјективна одговорност), а она постоји ако се штетник у одређеној ситуацији није понашао на захтеван и очекиван начин. Кад штету причини лице као резултат његове свесно и вољно предузете радње, постоји основ да лице ангажовано за рад у ДРИ буде одговорно за причињену штету ако се испуне и друге законом одређене претпоставке и услови. Обична непажња не улази у предметни основ, због чега накнада штете услед таквог степена непажње пада на терет ДРИ. Постојање основа одговорности – намера и крајња непажња, мора се доказивати. Терет доказивања је на ДРИ која је претрпела штету.

27 „... У грађанском праву узрочност се сагледава као општи или стални услов одговорности за проузроковану штету ...“. Марија Караникић, „Нормативно у поимању узрочности као услова грађанскоправне одговорности“, *Правни животи*, бр. 10/2005, 985–986.

28 Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 53 ст. 4.

29 Вид. Закон о државним службеницима, чл. 121; Закон о раду, чл. 163 ст. 1.

Посебност правног режима одговорности за штету у службеничком режиму Србије, па тиме и у режиму државне ревизије, у односу на општи режим одговорности за штету огледа се у одговорности запосленог државног службеника за штету причињену ДРИ, првенствено у основу одговорности, односно степену кривице; затим, креираном посебном поступку за утврђивање одговорности; даље, начину извршења одлуке о накнади штете; на крају, у природи спора пред надлежним судом – спор пуне јурисдикције.

III Одговорност ВРИ за штету причињену трећим лицима

ВРИ не може сама непосредно да предузима радње, већ то чини, с једне стране, преко физичких лица ангажованих за рад, а с друге стране, преко својих индивидуалних и/или колегијалних органа (нпр. генерални ревизор, савет, сенат). Како се предузете радње лица ангажованих за рад у ВРИ и њених органа урачунавају ВРИ као њене радње, тако и сноси одговорност за штету причињену трећим лицима.

Лица ангажована за рад у ВРИ могу да причине штету трећим лицима на раду или у вези са радом, намерно или крајњом непажњом. Али, штетно понашање може да изазове и противправна одлука органа ВРИ или друга радња понашања или пропуштања према трећем лицу. Одговорност у тим случајевима може бити накнада материјалне и нематеријалне штете.

Ко се може појавити у својству трећег лица као оштећеног? Одговор је од значаја за разумевање предметног случаја одговорности. То су првенствено субјекти ревизије над којима ВРИ врши ревизију. Затим, лица ангажована за рад или запослена у субјектима ревизије. Даље, то су лица ангажована за рад у ВРИ као штетника, јер могу својим незаконитим или неправилним поступањем да причине штету и својим колегама. На крају, друга физичка и правна лица као оштећена.

Субјект облигационоправног односа и проузроковања штете јесте ВРИ као правно лице и као дужник на једној страни, а треће лице као оштећеник и поверилац на другој страни. Треће лице је у овом случају деперсонализовано и може бити сваки учесник облигационог односа: државни орган, правно или физичко лице. Посебна два услова одговорности ВРИ за штету причињену трећим лицима су: да је лице ангажовано за рад у тренутку проузроковања штете било у статусу функционера/државног службеника/намештеника ВРИ, и да је лице ангажовано за рад проузроковало штету на раду и у вези са радом. Основ одговорно-

сти ВРИ за штету је претпостављена кривица, што значи да ВРИ одговара за штету трећем лицу по основу кривице, која се претпоставља.³⁰

Централно питање гласи: који се правни режими примењују на утврђивање одговорности ВРИ за штету коју причини трећим лицима. Полазећи од страног законодавства о државној ревизији, у пружању одговора нужно је да пођемо од начелних решења. Прво, примарно ће се применити правна правила из посебног закона о ВРИ (правни режим државне ревизије), уколико су креирана. Друго, ако не постоје напред поменута правила, примениће се упућујућа правила о одговорности ВРИ за штету (правни режим сходне примене посебних прописа). Реч је о упућивању на сходну примену посебних правила за функционере/ државне службенике/ намештенике. Треће, уколико не постоје никаква правила у закону о ВРИ о одговорности ВРИ за причињену штету, укључујући и упућујућа, примениће се општа правила грађанског права (грађанскоправни режим). Четврто, у свим напред наведеним правним режимима, за штету коју ВРИ причини трећим лицима, као одговорно лице јавља се ВРИ и држава (одговорност за другог), и то: као примарно и непосредно одговорна ВРИ, а солидарно држава или обрнуто. Да ли би треће лице могло својим захтевом за накнаду штете да истовремено обухвати ВРИ и државу? Одговор мора бити позитиван, ако нема изричите забране.

Код одговорности ВРИ за штету коју лица ангажована за рад причине трећим лицима, по основу претпостављене кривице, кривица ВРИ се огледа у томе да надзор није правилно вршен, односно са довољно пажње. Претпоставка кривице ВРИ није апсолутна и допуштено је да се обара. ВРИ треба да докаже да је вршила надзор који је била дужна, односно да је треће лице претрпело штету без њене кривице.³¹

30 „... Суштина принципа претпостављене кривице испољава се у томе што се основ одговорности – кривица штетника као одговорног лица – претпоставља да постоји самим постојањем узрочно– последичне везе између области деловања одговорног лица и штете. Тиме се проблем одговорности на одређени начин премешта на терен доказивања.“ Тодор Ачански, *Претпостављена кривица као основ одговорности за штету према савезном Закону о облигационим односима*, докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1980, 184.

31 „Оборива законска претпоставка штетникове кривице има за последицу олакшање материјалноправног и процесноправног положаја оштећеника. За разлику од основног правила да она страна која тврди да има неко право сноси терет доказивања свих чињеница које су битне за његов настанак или остварење, овде је законом одређено да је оштећенику довољно да докаже испуњеност два од три услова за заснивање субјективне одговорности. Ако оштећеник докаже (1) да је претрпео повреду или губитак који се у домаћем праву признају као штета и (2) да је та штета проузрокована неком штетниковом радњом или пропуштањем, онда је на штетнику који жели да се ослободи одговорности терет да докаже да није крив,

У наставку рада, одговорност ВРИ за штету причињену трећим лицима биће доминантно разматрана у контексту државне ревизије Србије и кроз одговорност за штету коју трећим лицима причине лица ангажована за рад и органи ДРИ.

1. Одговорност ДРИ за штету коју њени функционери причине трећим лицима

У Закону о ДРИ Србије нема посебних решења о одговорности функционера за штету коју причине трећим лицима. Да ли постоје упућујуће одредбе о сходној примени? На основу тумачења налазимо да такво решење постоји у Закону о ДРИ и да се може применити и на предметну одговорност за штету причињену од функционера изабраних у парламенту.³² Међутим, уколико се прихвати став да ни упућујућим прописима није регулисано питање одговорности за штету, па тиме ни предметно, у том случају примениће се општа правила о одговорности „правних лица према трећима“ из Закона о облигационим односима. Тада ће ДРИ примарно и непосредно бити одговорна за штету коју њени функционери проузрокују трећим лицима. Потоње решење примениће се и на одговорност за штету причињену трећим лицима од функционера именованих од ДРИ.

Да ли у страном законодавству у вршењу државне ревизије функционери одговарају за причињену штету, и на основу којих прописа? Примера ради, бугарски законодавац је нашао за потребно да руководеће органе бугарске Државне ревизорске канцеларије – ДРК (директоре дирекција, руководиоце структурних група и ревизоре) прогласи имовински неодговорним за причињену штету при вршењу својих овлашћења, осим уколико су извршили кривично дело или су деловали са предумишљајем.³³ Напред наведена лица су проглашена имовински неодговорним и кад су деловали са грубом непажњом. Реч је о посебном правилу предвиђеном Законом о ДРК Бугарске, којим се делимично дерогира опште правило о одговорности за другог. Јер, за штету проузроковану грубом и лаком непажњом искључиво одговара одговорно лице – ДРК Бугарске као правно лице. Чланови руководних органа ДРК, у својству функционера и физичких лица, одговарају по основу кривице ако су штету причинили ДРК радњом која представља кривично дело или је предузета злом намером.

упркос томе што је причинио штету другоме“. Марија Караникић Мирић, „Претпоставка кривице – у грађанском праву“, *Правни живоић*, бр. 11/2009, 942–943.

32 Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 53 ст. 4.

33 Бугарски Закон о државној ревизорској институцији, чл. 41.

2. Одговорност ДРИ за штету коју њени државни службеници причине трећим лицима

У закону о ДРИ не постоје посебна законска решења о одговорности ДРИ за штету коју државни службеници причине трећим лицима. Да ли постоје упућујуће одредбе о сходној примени? Тумачењем одредаба закона о ДРИ о радноправном положају државних службеника, „имплицитно“ долазимо до сходне примене правила службеничког права.³⁴ Налазимо да је реч о редакцијском пропусту творца законских одредаба да експлицитно уреди сходну примену правила службеничког права. На основу Закона о државним службеницима, држава Србија је одговорна за штету коју државни службеник на раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу незаконитим и неправилним радом.³⁵ На основу таквог законског решења, и његове сходне примене, за штету коју државни службеник ДРИ проузрокује трећем лицу биће примарно и непосредно одговорна ДРИ, како то произлази из Устава и правила облигационог права, а не држава Србија. Друго посебно правило у Закону о државним службеницима омогућује да треће лице у својству оштећеника захтева накнаду штете и непосредно од државног службеника, под условом да је штету причинио намерно. Треће посебно правило успоставља регресно право за ДРИ – државу према државном службенику, ако је штету причинио намерно или из крајње непажње, у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде.

Полазећи од уставних решења Србије о накнади штете, требало је посебним законом о ДРИ предвидети да државни службеник ДРИ који причини штету трећем лицу на раду или у вези са радом, незаконитим или неправилним радом, одговара по општим правилима облигационог права. Напросто, ДРИ је субјект у праву (државни орган, посебна организација основана законом, са својством правног лица и са овлашћењима послодавца) и треба да одговара за штету коју причине лица ангажована за рад у ДРИ и њени органи трећим лицима. ДРИ треба да одговара примарно и непосредно, по правилима о одговорности за другог. Кривица ДРИ се претпоставља, с тим што је та претпоставка оборива.³⁶

34 Закон о Државној ревизорској институцији, чл. 55а ст. 8.

35 Закон о државним службеницима, чл. 124 ст. 1.

36 „... принцип претпостављене кривице ставља оштећенику у дужност да докаже услове одговорности на основу којих се претпоставља кривица штетника, без обавезе да се упушта у доказивање да је штетник кривицу заиста и учинио. Штетник, уколико жели да се ослободи одговорности, мора да докаже да није крив што је штета настала, односно да претпоставка кривице у датом случају не стоји. Према томе, у систему претпостављене кривице терет доказивања распоређен је

Значи, на основу сходне примене одредаба Закона о државним службеницима, за штету коју државни службеник ДРИ причини трећем лицу, примарно и непосредно одговара ДРИ, а солидарно држава Србија. ДРИ одговара према општим правилима о одговорности за другог, а тужба се примарно и директно подноси против ДРИ као одговорног лица. Може се поднети примарно и непосредно и против запосленог у својству штетника само ако је штету проузроковао намерно. Активно легитимисано лице је треће лице – субјект ревизије, односно државни правобранилац у његово име³⁷ (правило је да државни органи не поседују субјективитет, а само мањи број субјеката ревизије имају својство правног лица), и друга физичка и правна лица која имају право на подношење одштетног захтева. Пасивно легитимисана је ДРИ, коју је законом основала Србија и коју финансира. Реч је о субјекту који је одговоран за причињену штету трећем лицу. Солидарно је одговорна држава. Не видимо препреке да активно легитимисано лице свој одштетни захтев усмери истовремено према ДРИ и држави Србији. У погледу надлежности државног правобраниоца, кад у истом поступку учествују странке са супротстављеним интересима, које према закону заступа Државно правобранилаштво, а ниједна од тих странака није држава, „Државно правобранилаштво ће заступати странку која је иницирала покретање поступка“.³⁸

На основу сходне примене одредаба Закона о државним службеницима, ДРИ – држави је признато право регреса под законом утврђеним условима: да је штета настала на раду или у вези са радом; да је проузрокована намерно или крајњом непажњом и да је ДРИ – држава накнадила штету трећем лицу.³⁹ На тај начин, нема сумње да се и ово опште правило грађанског права о одговорности за другог примењује и на државне службенике ДРИ. Уколико је било више запослених који су штету причинили, регрес би ДРИ – држава накнадила сразмерно њиховом степену кривице у проузроковању штете. Да ли запослени одговара држави за сваку причињену штету трећем лицу? У управној теорији је изнето мишљење да „... строга одговорност за сваку штету, у извесном смислу, спутава иницијативу и радни елан службеника који се због претеће одговорности може устручавати да у свом пословању буде што активнији.“⁴⁰ И у позитивном службеничком, па тиме и у режиму

на одређени начин између оштећеника и штетника, односно одговорног лица.“
Т. Ачански, 197.

37 Закон о правобранилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014, чл. 11 ст. 2.

38 Закон о правобранилаштву, чл. 11 ст. 6.

39 Закон о државним службеницима, чл. 124 ст. 3.

40 Драгаш Денковић, *Вршење државне службе и одговорности за штету проузроковану грађанима* (приредио Ратко Марковић), Правни факултет Универзитета у Београ-

државне ревизије Србије, ДРИ – држави припада право регреса према државном службенику само ако је штету проузроковао намерно или у случајевима крајње непажње. Ако је штета проузрокована обичном непажњом, тада накнада пада на терет ДРИ – државе. Међутим, субјект ревизије или друго лице у својству оштећеног, има право да захтев за накнаду штете непосредно усмери према државном службенику, под условом да је штету проузроковао намерно. По себи се разуме да се ДРИ – држава неће регресирати од државног службеника ни у случају кад је извршио наређење претпостављеног, под условом да је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

На који начин ДРИ – држава остварује регресни захтев? Сходно примени правила службеничког права, правило је да председник ДРИ или лице које он овласти донесе решење о накнади штете према државном службенику. Како у Закону о ДРИ није предвиђено право жалбе, у законом предвиђеном року државни службеник може да покрене управни спор против првостепеног коначног решења. Пред надлежним судом штетник може да оспорава предметно решење чињеницом да није крив за причињену штету, да штета није причињена намерно или из крајње непажње, да ДРИ није била дужна да накнади проузроковану штету, да је штету причинило треће лице, да је штета проузрокована вишом силом, да је пропуштено истицање приговора застарелости, да висина накнаде није узета у обзир или због кривице самог оштећеног. Неспорно је да регресна накнада припада ДРИ – држави, али и сви парнични трошкови.⁴¹

У ком року застарева право на регрес од државног службеника? Уколико нема посебних прописа о овом питању, примениће се општа правила о застарелости потраживања. У службеничком праву, па тиме и у режиму државне ревизије, ДРИ – држава има право да од штетника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде.

3. Одговорност ДРИ за штету коју њени намештеници причине трећим лицима

У законодавству Србије, за штету проузроковану трећем лицу од стране лица ангажованих за рад у статусу намештеника, тумачењем долазимо до сходне примене правила њеног радног права. За штету коју намештеник причини трећем лицу на раду или у вези са радом, примарно и непосредно одговара ДРИ у својству послодавца, у складу са

ду, Београд, 2011, 150.

41 Ivo Krbeč, *Odgovornost države za štetu*, Zagreb, 1954, 207–208.

Законом о облигационим односима и њеним унутрашњим актом.⁴² ДРИ има својство послодавца, због чега је одговорна за штету коју њени намештеници причине трећим лицима. Држава Србија остаје као јемац накнаде штете трећем лицу, јер не може допустити престанак рада највишег државног органа у државној ревизији.

На основу Закона о раду, за штету коју намештеник проузрокује трећем лицу, примарно и непосредно је одговорна ДРИ у својству послодавца. ДРИ неће одговорати ако докаже да је у конкретном случају намештеник поступао онако како је требало. Законом је уређен институт регресног захтева, с правом његовог истицања од стране ДРИ према намештенику који је проузроковао штету трећем лицу. ДРИ која је накнадила штету трећем лицу има право да захтева од намештеника да јој накнади износ исплаћене штете само за случај да је намештеник штету проузроковао намерно или крајњом непажњом.⁴³

Треће оштећено лице има право на директну тужбу пред надлежним судом против ДРИ, али тужбени захтев за накнаду штете може непосредно да усмери и према намештенику који је проузроковао штету, само под условом да је штету проузроковао намерно. У последњем случају, намештеник може да буде тужен сâм или заједно са ДРИ.

Активно легитимисано лице пред надлежним судом у Србији је субјект ревизије, односно јавни правобранилац, и друга лица која имају право на подношење одштетног захтева. Пасивно легитимисана је ДРИ. Реч је о субјекту који је примарно и непосредно одговоран за причињену штету субјекту ревизије или другом лицу, насталу незаконитим или неправилним радом намештеника ДРИ. Солидарно је одговорна држава Србија.

4. Одговорност ДРИ за штету коју њени органи причине трећим лицима

Код одговорности ДРИ за штету по основу одговорности за другог, ДРИ се у својству државног органа, правног лица и послодавца јавља као дужник, односно одговорно лице за причињену штету коју њени органи у вршењу или у вези са вршењем својих функција проузрокују трећим лицима. Посебни услови одговорности ДРИ за своје органе су: да се ради о органу ДРИ и да је штета настала у вршењу или у вези са вршењем функција органа ДРИ. Који су органи ДРИ и које су њихове надлежности, одређено је Законом о ДРИ и њеним унутрашњим актима. Органи ДРИ су индивидуални и колегијални – председник, потпред-

42 Закон о облигационим односима, чл. 170 ст. 1.

43 Закон о раду, чл. 163 ст. 7.

седник и савет ДРИ. Основ одговорности ДРИ за штету коју њени органи проузрокују трећим лицима исти је као и у случају одговорности ДРИ за штету лицу ангажованом за рад. Како органи ДРИ не поседују субјективитет и посебну имовину, они не могу да сnose одговорност за штету коју проузрокују трећим лицима. Значи, ДРИ одговара за штету коју проузрокују њени органи трећим лицима, у вршењу или у вези са вршењем својих функција, према правилима о одговорности за другог, на основу претпостављене кривице. Међутим, има домаћих аутора који изводе закључак да правно лице одговора за штету коју проузрокује његов орган трећим лицима, у вршењу или у вези са вршењем својих функција према правилима материјалне одговорности без обзира на кривицу – објективна одговорност. Такав закључак извлаче и из одговарајуће одредбе Закона о облигационим односима (чл. 172 став 1), која садржи само правило о одговорности правног лица („правно лице одговара“), без предвиђања правила о ослобођењу, као што се то иначе чини у случају одговорности по основу кривице.⁴⁴

Општа правила грађанског права признају ДРИ право регреса према штетнику – органу ДРИ (физичком лицу, члану органа) под условом да је штета скривљена намерно или крајњом непажњом.

IV Одговорност ВРИ за штету коју причини лицима ангажованим за рад

Као што је лице ангажовано за рад у ДРИ одговорно за штету коју причини свом послодавцу, тако је и послодавац – ДРИ одговоран за штету коју причини лицима ангажованим за рад. Одатле, одговорност за штету у ДРИ је обострана, а извори права који се примењују на њихову одговорност су различити. Лице ангажовано за рад штету може да претрпи, с једне стране, услед штетног понашања другог ангажованог лица за рад у ДРИ, а с друге стране, услед доношења незаконите или неправилне одлуке органа ДРИ. На одговорност ДРИ за штету коју причини запосленом због повреде на раду и професионалне болести, примењују се правила општег режима грађанске одговорности, уз модификацију субјективне и објективне одговорности, због постојања режима социјалног осигурања (за случај повреде на раду и професионалне болести).

Одговорности ДРИ за штету коју причини функционерима – У Закону о ДРИ Србије не постоје посебна правила о одговорности за штету коју ДРИ коју причини својим функционерима. Међутим, у њему постоје одредбе о сходној примени посебних прописа „којима су

44 Т. Ачански, 275–276.

уређена права изабраних лица“. Уколико је тим посебним прописима регулисано питање одговорности за штету ДРИ, на функционере ће се применити ти прописи. У противном, ДРИ ће одговорати по правилима грађанског права.

Одговорност ДРИ за штету коју причини државним службеницима – У режиму државне ревизије Србије, за штету проузроковану државним службеницима сходно се примењују правила службеничког права. На основу сходне примене Закона о државним службеницима, ДРИ – држава је одговорна за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези са радом, према општим правилима облигационог права. Због тога, за штету проузроковану државном службенику биће непосредно одговорна ДРИ, како то произлази из Устава и правила облигационог права. Правило Закона о државним службеницима омогућује да председник ДРИ (руководилац државног органа) и државни службеник закључе споразум у писаној форми којим ће одредити висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Имајући у виду да ДРИ није донела унутрашњи општи акт о материјалној одговорности, то законско решење се не може спровести у пракси.

Државни службеници ДРИ могу да претрпе штету на раду или у вези са радом. Грађанскоправна одговорност ДРИ у овом случају може бити за материјалну и нематеријалну штету, јер државни службеник може да претрпи штету услед нпр. штетног понашања другог ангажованог лица за рад у ДРИ или повреде његове части. Али, штетно понашање може да изазове и одлука органа ДРИ или нека друга радња понашања или пропуштања према државном службенику. Одговорност за штету проузроковану државном службенику подразумева да примарно и непосредно одговара ДРИ, према општим правилима облигационог права. Ако председник ДРИ и државни службеник не закључе споразум којим ће одредити висину и начин накнаде штете, државни службеник у својству оштећеног може да поднесе тужбу за накнаду штете.

Како се спроводи поступак накнаде штете у ДРИ? Сагласно решењима у службеничком праву Србије, кад државни службеник претрпи штету, најпре може да се обрати ДРИ са захтевом за накнаду. Уколико захтев буде усвојен и причињена штета накнађена, сматра се да је спор окончан. Такође, законом је допуштено да председник ДРИ, испред штетника, и лице ангажовано за рад у ДРИ, у својству оштећеног, закључе писани споразум којим одређују висину и начин накнаде причињене штете, који има снагу извршне исправе.

Одговорност ДРИ за штету коју причини намештеницима – У праву Србије, за штету проузроковану намештенику, тумачењем Закона о ДРИ долазимо до сходне примене правила њеног радног права.

На основу Закона о раду, послодавац – ДРИ је дужан да накнади штету у складу са законом и општим актом „ако запослени (намештеник – *най. Љ. Д.*) претрпи повреду на раду или у вези са радом“.⁴⁵ Кривица ДРИ се претпоставља, али је оборива. На ДРИ је да доказује да није крива, а одговара за штету коју намештеник претрпи због повреде на раду по два основа: кривице и ризика. Кривица је основ одговорности (субјективна одговорност) у случају кад је штета настала као последица недозвољеног поступања лица ангажованог за рад у ДРИ или њеног органа, нпр. непредузимањем одређене радње или њеним пропуштањем. Реч је о одговорности одговорног лица – ДРИ (одговорност за другог). Ризик је основ одговорности за случај да штета буде причињена употребом опасне ствари или обављањем опасне делатности, као и за случај да намештеник штету претрпи због професионалне болести. У овим случајевима ДРИ одговара за штету без обзира на кривицу – објективна одговорност.⁴⁶

Одговорности ДРИ за штету коју њени органи и причине функционерима и запосленима (државним службеницима и намештеницима) – Ако лице ангажовано за рад (функционер, државни службеник и намештеник) претрпи штету од органа ДРИ – има право да захтева од ДРИ накнаду штете по општим правилима грађанског права. Закон о државним службеницима је изричито упутио на „општа правила облигационог права“, а Законом о раду је предвиђена одговорност послодавца за накнаду штете, „сагласно закону и општем акту“.

V Закључак

На одговорност за штету у вршењу државне ревизије у Србији примењују се различити посебни прописи – како на ДРИ као послодавца са својством правног лица, тако и на лица ангажована за рад у ДРИ (функционери, државни службеници и намештеници) која имају различити положај у праву.

Правна природа норми којима се регулише одговорност за штету у режиму државне ревизије подређена је вануговорној одговорности, која је регулисана законом и настаје из деликта. Оне су доминантно јавноправне, а супсидијарно и приватноправне, и задиру у више гра-

45 Закон о раду, чл. 164.

46 „У погледу узајамног односа субјективне и објективне одговорности, у нашој правној теорији се истиче да се субјективна и објективна грађанскоправна одговорност у нашем праву не односе једна према другој као правило и изузетак, него да је реч о два равноправна института од којих сваки има своје поље примене“. Марија Караникић Мирић, „О односу субјективне и објективне одговорности“, *Правни животи*, бр. 11/2008, 626.

на права: уставно, службеничко, радно, грађанско и правних правила о државној ревизији.

Закон о ДРИ Србије не садржи одредбе о одговорности за штету, укључујући начелна правила о том правном облику одговорности. Такође, не садржи експлицитно ни упућивање на одговарајуће одредбе, односно на њихову сходну примену. Садржи само одредбе о имплицитном упућивању на одређене изворе права, који ће се примењивати на одговорност за штету у обављању државне ревизије. Даље, не садржи ни правила за случајеве те одговорности. На крају, ни ДРИ у својим унутрашњим актима не садржи било каква решења о одговорности за штету, односно није донела правилник о тој одговорности. Због тога, у будућим новелама Закона о ДРИ или приликом доношења новог закона треба начелно уредити материју о одговорности за штету, уз експлицитно упућивање на примену других прописа.

Код два случаја одговорности за штету у вршењу државне ревизије у Србији: одговорност ДРИ за штету причињену трећим лицима и одговорност ДРИ за штету коју причини лицима ангажованим за рад, ДРИ се појављује као непосредни послодавац, а не држава, као што је то случај у службеничком праву. Због тога, требало је у Закону о ДРИ успоставити посебна правила о одговорности за штету или упутити на општа правила грађанског права. ДРИ је субјект у праву (државни орган, посебна организација основана законом, са својством правног лица и са овлашћењима послодавца) и треба да одговара за штету коју причине лица ангажована за рад у ДРИ и њени органи трећим лицима. Такве одредбе нису садржане ни у Закону о државним службеницима, јер се код државних органа као послодавац појављује држава, а код ДРИ је непосредни послодавац сама институција. ДРИ треба да одговара за штету према трећим лицима примарно и непосредно, по правилима о одговорности за другог.

Коришћена литература

Ачански Тодор, *Претпостављена кривица као основ одговорности за штету према савезном Закону о облигационим односима*, докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1980. (Ačanski Todor, *Pretpostavljena krivica kao osnov odgovornosti za štetu prema saveznom Zakonu o obligacionim odnosima*, doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad, 1980.)

Денковић Драгаш, *Вршење државне службе и одговорности за штету проузроковану грађанима* (приредио Ратко Марковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011. (Denković Dragaš,

- Vršenje državne službe i odgovornost za štetu prouzrokovanu građanima* (priredio Ratko Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.)
- Јовичић Миодраг, *Демократија и одговорности: Изабрани сјуси, књиџа 1*, Београд, 2006. (Jovičić Miodrag, *Demokratija i odgovornost: Izabrani spisi, knjiga 1*, Beograd, 2006.)
- Караникић Марија, „Нормативно у поимању узрочности као услова грађанскоправне одговорности“, *Правни животи*, бр. 10/2005. (Karaničić Marija, „Normativno u poimanju uzročnosti kao uslova građanskoправне одговорности“, *Pravni život*, br. 10/2005.)
- Караникић Мирић Марија, „О односу субјективне и објективне одговорности“, *Правни животи*, бр. 11/2008. (Karaničić Mirić Marija, „O odnosu subjektivne i objektivne odgovornosti“, *Pravni život*, br. 11/2008.)
- Караникић Мирић Марија, „Претпоставка кривице – у грађанском праву“, *Правни животи*, бр. 11/2009. (Karaničić Mirić Marija, „Pretpostavka krivice – u građanskom pravu“, *Pravni život*, br. 11/2009.)
- Krbek Ivo, *Odgovornost države za štetu*, Zagreb, 1954.
- Радишић Јаков, *Облигационо право – Општи део*, Београд, 2004. (Radišić Jakov, *Obligaciono pravo – Opšti deo*, Beograd, 2004.)

Ljubiša DABIĆ, PhD

Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Economics – retired, Serbia

LIABILITY FOR DAMAGES IN PERFORMING THE STATE AUDIT

Summary

The subject of the research are special and general regulations and their application on liability for damages in the performance of state audit, with an emphasis on the state audit of Serbia. Liability for damages in this context can be liability of persons engaged in work in the supreme audit institution for damage caused to the institution; the liability of the Supreme Audit Institution for damages caused to third parties; and the liability of the Supreme Audit Institution for damages caused to persons engaged in work. The aim of the research is to determine the legal regime and determine the sources of law that

apply to liability for damages. The main purpose of this paper is to examine the possibility of implementing in practice a specific procedure of liability for damages in the state audit regime of Serbia.

Key words: *Liability for Damage. – State Audit. – Sources of Law. – State Audit Institution of Serbia.*

Датум пријема рада: 31. 5. 2021.

Датум исправке рада: 24. 6. 2021.

Датум прихватања рада: 25. 7. 2021.