

**Бојана Арсенијевић\***  
Асистент,  
Правни Факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40282

UDK: 347.426:551.678.7

Рад примљен: 22.09.2022.  
Рад прихваћен: 18.10.2022.

## **ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ УСЛЕД ИЗОСТАНКА ПРОТИВГРАДНЕ ЗАШТИТЕ\*\***

**Апстракт:** Ауторка у раду анализира одговорност за штету коју град, као климатска непогода, проузрокује на имовини грађана. Иако је реч о природној појави, штете од града у одређеним ситуацијама не представљају *casus sentit dominus*. Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) има надлежност и искључиво овлашћење да спроводи засејавања градоносних процеса ради сузбијања града и смањења штета. Када изостану активности РХМЗ, отвара се питање одговорности за насталу штету. Интересовање ауторке усмерено је ка случајевима штета од града чију надокнаду је могуће остварити. Недостатак опширнијих научних разматрања ове теме створио је у судској пракси пар недоумица. Најзначајније од њих тичу се утврђивања одговорног лица и основа одговорности правних лица.

**Кључне речи:** одговорност правних лица, мере противградне заштите, штета од елементарних непогода, основ одговорности.

---

\* a.bojana@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, финансираном од стране Правног факултета Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

## 1. Увод

Разорна снага града, учестале временске непогоде на нашем климатском подручју, може проузроковати значајну штету на имовини, телесне повреде људи и животиња, и у екстремним ситуацијама смрт. Посебан осврт завређују случајеви штета на имовини, као најзаступљенији, а посебно штета на пољопривредним добрима, због њиховог економског значаја за привреду Републике Србије.

Делујући превентивно, у буџету Републике Србије годишње се издвајају средства за унапређивање система противградне заштите. Само за 2022. годину, у Закону о буџету као посебна расходна ставка одређена су издвајања за потребе осавремењивања аутоматског система спровођења методологије одбране од града у износу од 12.000.000 динара.<sup>1</sup> У претходној години за исте потребе било је издвојено 50.700.000 динара.<sup>2</sup>

У претходној декади снажне олује нанеле су пољопривредницима озбиљне штете, процењене у стотинама милиона динара. Према подацима из ранијих истраживања, процењена штета од града на пољопривредним добрима само на територији једне општине (општине Топола) током 2013. године износила је 298.703.761 динар (Петровић, Грујовић, 2015: 105). У 2014. и 2015. години процењена штета износила је 153.013.682 динара и 33.541.145 динара, респективно (Петровић, Грујовић, 2015: 105).

Уколико Влада прогласи да је град представљао елементарну непогоду, грађани остварују право на накнаду дела претрпљене штете у складу са Законом о обнови након елементарних и других непогода.<sup>3</sup> Наведена накнада представља средства државне помоћи, која се исплаћују из буџета Републике Србије. Када државна помоћ не обухвата цео износ процењене штете, као и када падавина града није проглашена елементарном непогодом у смислу наведеног закона, ови случајеви проузроковане штете постају предмет правног спора пред парничним судом. Предмет нашег интересовања јесу правни спорови настали услед предузимања мера противградне заштите (недостатак противградних ракета, дозволе за њихово лансирање или обучених стрелаца, и сл.) или неправилног предузимања ових мера (неблаговремено или неправилно лансирање ракета, коришћење противградних ракета којима је прошао гарантни рок

---

1 Члан 5, раздео 40 Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину, „Службени гласник РС“, бр. 110/2021.

2 Члан 5, раздео 40 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину, „Службени гласник РС“, бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021.

3 Члан 5 Закона о обнови након елементарне и друге непогоде, „Службени гласник РС“, бр. 112/2015.

или оштећених ракета, и сл.). Накнаде штете исплаћују се, директно или индиректно, из буџета Републике Србије.

Уз евидентан економски значај исправног функционисања противградне заштите, питање правних последица њеног изостанка унело је одређене недоумице у судску праксу. Да ли је одговорна Република Србија или јединица локалне самоуправе, који је основ одговорности, који су услови одговорности, да ли постоји допринос оштећеног лица – само су неке од њих. Стога им у овом раду посвећујемо пажњу и настојимо да „растерамо облаке“ ове правне проблематике. Посебан осврт чинимо ка одлукама Врховног касационог суда по ревизији у овим правним споровима.

## 2. Одговорно лице

Настојање да се предупредe штетне последице града усмерило је законодавца ка усвајању Закона о одбрани од града.<sup>4</sup> Стручни послови који се односе на организацију и спровођење противградне заштите поверени су Републичком хидрометеоролошком заводу (РХМЗ), који има статус посебне организације под надзором Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.<sup>5</sup> Једна од надлежности РХМЗ јесте спровођење методологије засејавања градоносних процеса ради сузбијања града и смањења штета (Републички хидрометеоролошки завод, 2021: 36). Град као климатска појава може се предвидети употребом одговарајућих хидрометеоролошких техника и може се спречити, или умањити, употребом противградних ракета. Оба ова процеса су у искључивој надлежности РХМЗ. Стога, уколико изостане правовремена и правилна реакција РХМЗ, усмерена ка праћењу развијања градоносних процеса и потом ка њиховом сузбијању, отвара се питање одговорности за накнаду штете.

Као посебна организација, РХМЗ представља орган државне управе и има статус правног лица које обавља метеоролошке и хидролошке послове.<sup>6</sup> С обзиром на правни субјективитет, у тужбама за накнаду штете РХМЗ се самостално означава. Иако се средства за обављање активности РХМЗ обезбеђују у буџету Републике Србије,<sup>7</sup> њихова имовинска повезаност не захтева заједничко обухватање у парницама за накнаду штете. *Argumen-*

---

4 „Службени гласник РС“, бр. 54/2015.

5 Члан 32 Закона о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020.

6 Члан 5 Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности, „Службени гласник“, бр. 88/2010.

7 Члан 13 Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности.

*tum a simile*, у радноправним споровима тужени је РХМЗ као послодавац, а не Република Србија.<sup>8</sup>

Посматрано кроз призму закона о министарствима у последње две декаде,<sup>9</sup> РХМЗ је била поверавана надлежност и искључиво овлашћење да спроводи засејавања градоносних процеса ради сузбијања града и смањења штета, коју надлежност ужива и данас. Експериментални интермецо учињен је у периоду од 2011. до 2015. године. Тада је о примени мера противградне заштите одлучивао Сектор за ванредне ситуације при Министарству унутрашњих послова.<sup>10</sup> Изменама закона већ у 2015. години, ова надлежност враћена је у делокруг РХМЗ.<sup>11</sup> Данас, Сектор за ванредне ситуације јесте главно координирајуће тело у ванредним ситуацијама, али РХМЗ искључиво одлучује о мерама за спровођење противградне заштите.

Ова четворогодишња промена носиоца надлежности има значајних материјалноправних последица. Због ње, временски аспект проузроковања штете постаје чињеница од значаја за одређивање одговорног лица. За штету насталу услед изостанка противградне заштите у периоду од марта 2011. године до јуна 2015. године одговорна је Република Србија (Министарство унутрашњих послова, Сектор за ванредне ситуације). За штету насталу после јуна 2015. године, одговоран је РХМЗ.

Одговорност Републике Србије, међутим, била је спорна у парницама за накнаду штете. Одредбе Устава и Закона о државној управи регулишу одговорност Републике Србије за штету коју физичким и правним лицима проузрокују државни органи својим незаконитим или неправилним радом.<sup>12</sup> Међутим, поставило се питање конкуренције надлежности

8 На пример, видети одлуке Врховног касационог суда Рев2 1669/2020 од 18.3.2021. године и Рев2 748/2020 од 23. 9. 2020. године.

9 У годинама новог миленијума, Закон о министарствима усвајан је 2003. године, 2004, 2007, 2008, 2011, 2012, 2014. и 2020. године.

10 Законом о ванредним ситуацијама утврђена је надлежност Министарства унутрашњих послова за координацију активности свих субјеката заштите и спасавања током ванредних ситуација, елементарних и других непогода. Видети, чланови 1, 8 и 11 Закона о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

11 „Републички хидрометеоролошки завод преузима од Министарства унутрашњих послова – Сектора за ванредне ситуације – запослене и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у области противградне заштите.“ Члан 3 Закона о изменама и допунама Закона о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 54/2015.

12 Члан 35, став 2 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021, и члан 5 Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

органа јединица локалне самоуправе. У периоду 2011–2015. године Сектор за ванредне ситуације представљао је главни орган за координацију активности свих надлежних тела на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Стога је постојала одговорност свих тела која предузимају активности за остваривање резултата – спровођење одбране од града. Карактер њихове одговорности је солидаран, у складу са чланом 206 Закона о облигационим односима (скраћено: ЗОО),<sup>13</sup> који став заступа и Врховни касациони суд.<sup>14</sup>

Данас је ситуација мало другачија. Систем одбране од града чине органи државне управе, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.<sup>15</sup> Законом је прописано да је надлежни орган државне управе (РХМЗ, прим. аут.) *искључиво одговоран* (подв. аут.) за организовање, управљање, руковођење и спровођење одбране од града на територији Републике.<sup>16</sup> Истовремено, прописано је да органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе сарађују са надлежним органом државне управе и обезбеђују подршку за функционисање система одбране од града.<sup>17</sup> Стога, РХМЗ сноси искључиву одговорност у овим случајевима проузроковања штете. Евентуалне активности органа јединица локалне самоуправе или других органа могу бити предмет разматрања у неком другом поступку, али нису од значаја у парницама за накнаду штете.

### 3. Основ и услови одговорности

За штету насталу услед изостанка противградне заштите, за обар релевантна периода, основ одговорности Републике Србије, односно РХМЗ садржан је у члану 172 ЗОО. Наведени члан закона прописује да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција. У литератури налазимо опречне ставове о врсти одговорности, прописаној цитираном законском одредбом. Судска пракса неједнако квалификује врсту одговорности, такође.

---

13 „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.

14 Видети, Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године, и Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године.

15 Члан 5 Закона о одбрани од града. Слична одредба садржана је и у члану 13 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 87/2018.

16 Члан 6 и 10 Закона о одбрани од града.

17 Члан 8 и 9 Закона о одбрани од града.

Два су спорна питања. Прво, да ли је реч о одговорности за другога или за сопствене радње. Расправа о томе превазилази оквире овог рада, те ћемо кратко указати да, с једне стране, постоји став да члан 172 ЗОО прописује одговорност за другога (Ђорђевић, Stanković, 1980: 353) јер правно лице и није у стању да проузрокује штету, већ то може учинити само његов орган (Антић, 2008: 479; Ђорђевић, 1996: 317). С друге стране, постоји став да је реч о одговорности за сопствене радње јер се радња органа сматра као радња саме правне особе (Vuković, 1951: 20). Још прецизније, реч је о одговорности правног лица за властито погрешно поступање које се по природи ствари спроводи преко органа (Караникић Мирић, 2014: 168). Сматрамо да правно лице, као целина која има правни субјективитет, сноси одговорност за рад својих делова, кроз које испољава своју правну вољу.<sup>18</sup> Уколико бисмо се усудили да поредимо човека и правно лице, рекли бисмо да због онога што глава помисли или рука уради одговара цело биће, а не само глава, или само рука; исто тако, због онога што ураде органи правног лица, одговара правно лице.

Друго спорно питање је да ли је реч о субјективној или објективној одговорности.

Треба кренути од јединственог регулисања одговорности свих правних лица из члана 172 ЗОО. Режим деликтне способности исти је за приватноправна и јавноправна лица (Караникић Мирић, 2014: 167). Уставом, највишим правним актом у домаћем правном систему, прописана је одговорност за штету коју државни органи својим незаконитим или неправилним радом проузрокују другоме.<sup>19</sup> Члан 172 ЗОО изричито не прописује услов незаконитог или неправилног рада органа правног лица,

18 Уставни суд у својој одлуци ИУз 1243/2010 од 23. 12. 2014 године утврдио је неуставност одредбе Закона о Народној банци Србије, којом је била регулисана одговорност Народне банке Србије, њених органа и запослених (подв. аут.) за штету проузроковану у вршењу њених функција, чиме је одступљено од принципа да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује у вршењу или у вези са вршењем својих функција, установљеног чланом 172 ЗОО. Спорна одредба раздвајала је одговорност Народне банке Србије, њених органа и њених запослених, стварајући могућност да орган Народне банке Србије самостално буде тужен у парници за накнаду штете. Уставни суд је истакао да спорна одредба Закона о Народној банци Србије повређује начело јединства правног поретка израженог у члану 4 Устава (које налаже међусобну усклађеност свих прописа и правних аката ради заштите појединачних права и интереса и општег друштвеног интереса), а сагледавајући управо члан 172 ЗОО који прописује одговорност правног лица за штету коју проузрокују његови органи.

19 Члан 35, став 2 Устава прописује да свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, имаоца јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе. Ставом 3 наведеног члана прописано је да закон одређује

већ врло штуро слови да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција. У одсуству посебних правила о основу одговорности правног лица за штету насталу радом његових органа, ту одговорност треба засновати према општим правилима (Караникић Мирић, 2014: 171). Опште правило гласи да се за штету одговара по основу кривице, осим уколико лице обавља опасну делатност, у ком случају се за штету одговара без обзира на кривицу (Караникић Мирић, 2014: 167). Притом, законом је прописано да се без обзира на кривицу одговара за штету и у другим случајевима предвиђеним законом,<sup>20</sup> што члан 172 300 не чини, као што је раније истакнуто. Стога сматрамо да уколико у конкретном случају правно лице обавља опасну делатност, постоји објективна одговорност. У осталим случајевима, постоји субјективна одговорност правног лица за штету због неправилног рада.

Врховни касациони суд у својим одлукама истакао је да су претпоставке одговорности правног лица за штету према члану 172 300 поступање његовог органа које је незаконито или неправилно, настала штета на правима и интересима лица и узрочна веза између таквог рада органа и штете.<sup>21</sup> Из представљеног се уочава да Врховни касациони суд, истичући услов противправности, стоји на становишту субјективне одговорности

---

услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало.

20 Члан 154, став 3 300.

21 „Претпоставке за ову одговорност су незаконит и неправилан рад органа, настала штета и узрочна веза између таквог рада органа и настале штете, утврђена на основу правила о адекватној узрочности.“ Врховни касациони суд Рев 2764/2019 од 9. 12. 2021. године.

„Да би оштећени остварио право на накнаду штете од правног лица по правилима одговорности за другог, оштећени треба да докаже, поред општих услова за грађанскоправну одговорност (узрочна веза и штета), да је штету причинио орган правног лица незаконитим радом у вршењу својих функција, односно неправилним радом. Под незаконитим радом службеног лица или органа сматра се поступање супротно закону, другом пропису или општем акту, као и пропуштање да се закон, други пропис или општи акт примени. Под неправилним радом подразумева се чињење или нечињење противно уобичајеном и прописаном начину обављања делатности које штете праву или интересима неког лица.“ Врховни касациони суд Рев 2162/2021 од 9. 6. 2021. године.

„За заснивање одговорности правног лица у смислу члана 172 став 1 300 потребно је да је његов орган поступао незаконито (поступање супротно закону, другом пропису или општем акту, као и пропуштање да се закон, други пропис или општи акт примени), или да је поступао неправилно (поступање противно уобичајеном и прописаном начину обављања делатности која није у складу са општим нормама у вршењу службе) и да се такво поступање према насталој штети односи као узрок према последици (узрочно-последична веза).“ Врховни касациони суд Рев 786/2017 од 11. 7. 2019. године.

правног лица. Кривица правног лица своди се на противправност (Караникић Мирић, 2014: 173), а имајући у виду да се кривица у српском грађанском праву посматра као погрешно поступање, а не као психички однос субјекта према властитом чину и последицама тог чина (Караникић Мирић, 2014: 175).

Слично чини и Уставни суд, те након навођења претпоставки субјективне одговорности, аналогно објашњава претпоставке одговорности правног лица за штету према члану 172 300 и посебно истиче да узрок штете мора бити (не)поступање органа правног лица које истовремено представља повреду правне норме.<sup>22</sup> Међутим, ретке су судске одлуке у којима је јасно назначено да члан 172 300 регулише субјективну одговорност правног лица за штету коју проузрокују његови органи.<sup>23</sup> Супротних приступа данас је све чешће.<sup>24</sup>

Услов противправности за заснивање одговорности правног лица према члану 172 300 јасно је истакнут и у пресуди Апелационог суда у Београду Гж 2226/2015 од 2. 3. 2016. године. „Да би странка имала право на накнаду штете потребно је да је штета настала као последица противправности, односно као последица незаконитог или неправилног рада органа тужене у вршењу својих функција, односно у вези са вршењем истих.“

22 „У том смислу, Уставни суд напомиње да Закон о облигационим односима познаје два основа одговорности за штету – одговорност по основу кривице (субјективна) и одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности (објективна), при чему обавеза накнаде штете, када је у питању субјективна одговорност, настаје када су кумулативно испуњене следеће претпоставке: да је штета наступила, да постоји узрочна веза између штете и штетникове радње или пропуштања и да на страни штетника постоји кривица – да је штету проузроковао намерно или непажњом. С обзиром на то да су подносиоци уставне жалбе основаност тужбеног захтева у предметном парничном поступку темељили, поред осталог, на постојању одговорности тужене државе према члану 172 Закона о облигационим односима, Уставни суд указује да наведена одредба успоставља одговорност правног лица за неправилан или незаконити рад његових органа, односно одговорност за радње или пропуштања која почиње службена лица у вршењу службених овлашћења. То значи да један од услова који мора бити испуњен да би постојала деликтна одговорност јесте постојање узрочне везе између догађаја за који лице одговара и штете која је последица тог догађаја, при чему је правно меродавна она чињеница, тј. онај узрок који је адекватан насталој штети, с тим што би у случају одговорности државе за неправилан/незаконит рад њеног органа из члана 172 Закона о облигационим односима, у обзир дошао само онај узрок који представља повреду правне норме (...).“ Уставни суд Уж 4473/2014 од 9. 3. 2017. године.

23 „Правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу обављањем посла који спада у његове дужности, и то по претпостављеној кривици правног лица.“ Врховни суд Србије Рев 1151/2004 од 5. 5. 2005. године. Наведено према, Караникић Мирић, 2014: 171.

24 „Да би постојала одговорност тужене по наведеној одредби [из члана 172 300], потребно је да постоји неправилан, односно незаконит рад органа. (...) У питању је



Врховни касациони суд, иако јасно идентификује услове одговорности за штету према члану 172 300, у својим одлукама заузима став да Република Србија одговара за штету (насталу у периоду од 2011. до 2015) услед града по правилима објективне одговорности.<sup>25</sup> Поставља се питање да ли је противградна заштита опасна делатност. Задатак РХМЗ је да *настоји да смањи или спречи* развијање градоносних процеса, који су природна појава и не представљају ризик који РХМЗ ствара или контролише. Одговорност РХМЗ због штете која настане услед неизвршавања или неправилног извршавања послова у вези са сузбијањем градоносних процеса је субјективног карактера. Уколико штета настане иако су правилно предузете све активности, одговорности нема. Не постоји адекватна узрочна веза између поступања правног лица и штете јер је неодржива идеја да држава преузима на себе одговорност да неће падати град (већ да ће настојати да сузбије град), да неће бити суше (већ да ће радити на изградњи система наводњавања), да неће бити поплава (већ да ће радити на изградњи заштитних појасева око река) и сл. Уколико штета настане јер нису правилно предузете активности, одговорност постоји због те неправилности, а не због реализације ризика града.

У делу употребе противградних ракета, као експлозивних ствари, РХМЗ обавља опасну делатност. Само уколико штета проистекне из употребе противградних ракета,<sup>26</sup> као опасних ствари, тада одговорност РХМЗ јесте објективног карактера (штета од противградних ракета, а не штета

---

*посебан вид објективне одговорности* (подв. аут.), без обзира на кривицу, а заснива се на претпоставци и обавези да правно лице, односно државни орган познаје прописе и правила службе у обављању своје делатности.“ Апелациони суд у Нишу Гж 2500/2021 од 12. 10. 2021. године. Занимљиво је супротставити став истог суда изражен у другој одлуци. „Одговорност туженог је заснована на цитираним одредбама члана 35 Устава РС, као и на одредбама чланова 154 и 172 300, јер је услед непоступања надлежних органа по посебном закону донетом ради враћања земљишта одузетог по ранијим прописима, дошло до умањења имовине тужиља за вредност земљишта које је требало да им буде враћено. Како дакле у пропуштању туженог има елемената неправилног и незаконитог рада *које му се може приписати у кривицу* (подв. аут.), то је тужени одговоран за накнаду стварне штете.“ Апелациони суд у Нишу Гж 3051/2021 од 3. 3. 2022. године.

25 „По становишту овог суда, правилно је изложено становиште другостепеног суда да тужена одговара за насталу штету *по основу објективне одговорности из члана 172 300* (подв. аут.) због непредузимања мера за активирање система противградне заштите, у смислу одредби цитираног Закона о ванредним ситуацијама.“ Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године.

26 Примерице, током олује 2019. године противградне ракете пале су на кров породичне куће и оштетиле цреп. Преузето 1. 6. 2022. <https://www.ozonpress.net/drustvo/dve-protivgradne-rakete-pale-na-krov/>

јер противградне ракете нису спречиле град). Адекватна узрочна веза постоји између штете и опасне делатности – употребе противградних ракета. Објективна одговорност покрива ризике услед опасних ствари и делатности, па узрочна веза постоји само ако су се они реализовали (Цветковић, 2020: 260). Овај случај одговорности није тема овог рада.

У закључку, сматрамо да одговорност РХМЗ треба да постоји само у случајевима када је изостала правилна активност усмерена ка превенцији и смањењу штета од града. Уколико се у конкретной парници докаже да је РХМЗ у датим околностима поступао онако како је требало, његове одговорности нема.<sup>27</sup>

Разматрању правилног предузимања активности од стране РХМЗ треба додати још један аспект. Хемијска једињења која се стварају приликом експлозије противградних ракета и распршивања реагенса ракета доприносе загађењу ваздуха, земље и воде, те представљају значајан еколошки проблем (Novseruyan, Torosyan, Torosyan, 2012: 24, 25). Овоме треба супротставити податак да је употреба противградних ракета најскупља мера противградне заштите (Novseruyan *et al.*, 2012: 25). Притом, нека истраживања показују да на годишњем нивоу употреба противградних ракета утиче на повећање броја дана са падавинама града (Gavrilov, Lazić, Milutinović, Gavrilov, 2011: 40). Стога је од изузетне важности омогућити РХМЗ да, у сарадњи са специјализованим телима, упоређује очекивану корист и штету од употребе, односно неупотребе противградних ракета у сваком појединачном случају.<sup>28</sup> Одговорност РХМЗ зависиће од математичке поузданости таквих процена и у крајњем случају представљати околност која искључује његову одговорност. Уколико употреба противградних ракета не би била ефикасна, односно не би водила спречавању или смањењу градоносног процеса услед његове магнитуде, онда изостанак засејавања градоносних облака ракетама не би представљао разлог за успостављање одговорности РХМЗ. Другим речима, изостанак противградне заштите не би био неоправдан уколико

27 *Argumentum a contrario*, Виши суд у Чачку пресудом Гж 508/2019 од 22. 1. 2019. године утврдио је одговорност тужене јер РХМЗ није обезбедио противградне ракете, нити предузео радње неопходне за активирање система противградне заштите.

28 РХМЗ је јуна 2020. године објавио да је утрошен рекордан број противградних ракета, њих 4.684, при чему сезона одбране од града још увек није била завршена. Преузето 31. 5. 2022. <https://protivgradna.rs/rhmz-nezarapmceno-u-istoriji-utrosen-rekordan-broj-protivgradnih-raketa>. Ради спречавања градоносних процеса у мају 2022. године испале су преко 1.000 ракета за само три дана, али је до падавина ипак дошло и настале су озбиљне штете на пољопривредним добрима у околини Врњачке Бање и Крагујевца. Преузето 31. 5. 2022. <https://www.agrofin.rs/vesti/nedimovic-automatizacija-protivgradne-odbrane-vec-daje-rezultate/>.

би употреба скупих и нееколошких противградних ракета била узалудна у датој ситуацији. Само на овај начин могуће је успоставити равнотежу између користи коју употреба противградних ракета доноси и штете коју она представља за екосистем.

#### 4. Искључење и ограничење одговорности

У парницама за накнаду штете тужени су убичајено истицали приговор да град представља вишу силу. Сматра се да догађаји који се подводе под појам више силе морају бити непредвидљиви, неизбежни и да нису повезани са делатношћу лица од кога потиче штета (Радишић, 2008: 231, 232). Премда природна појава, услед напретка технологије град данас не представља вишу силу. Ни Врховни касациони суд није имао двоумљења о том. У својим одлукама истицао је да град не представља вишу силу, с обзиром на то да „појава градоносних облака се у метеоролошком смислу може предвидети, и предузимањем одговарајућих мера (...) се штета у претежном делу може спречити“.<sup>29</sup>

Чињеница је да ни све мере одбране не могу пружити потпуну заштиту од града и да се ефикасност ових мера процењује на око 70%.<sup>30</sup> Стога једним делом свог дејства град има обележја случаја. Уколико ни уз сву предузимљивост РХМЗ штета не може бити спречена у одређеном проценту, онда тај део штете представља ризик који сноси пољопривредник – *casus sentit dominus*. Одговорност РХМЗ постоји за онај преовлађујући проценат вероватноће спречавања штете.

Посебну пажњу привлачи отворено питање доприноса оштећеног настанку штете и њеној величини. У одлукама Врховног касационог суда стоји да „је и тужилац, као оштећени био у обавези да предузме одређене мере ради спречавања или смањења штете коју могу да изазову градоносни облаци и град, с обзиром да је реално претпоставити да у току године може доћи до ове врсте непогоде“.<sup>31</sup> Понављани су наводи тужене стране да „поред

---

29 Видети, Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године, и Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године.

30 Истраживање спроведено осамдесетих година прошлог века, на основу седамнаест година искуства у пружању противградне заштите у Србији, пружило је процену ефикасности противградне заштите употребом противградних ракета до 74% (Radinovic, 1989: 83). Имајући у виду да наведено истраживање датира од пре више од 30 година, треба уложити напоре ка провери да ли је процена непромењена, узимајући у обзир напредак технологије.

31 Видети, Врховни касациони суд Рев 2370/2019 од 22. 10. 2019. године, Рев 2445/20 од 17. 6. 2020. године, и Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године.

противградних ракета постоје и други, савременији и ефикаснији начини, одбране од града које може предузети и сам пољопривредни произвођач<sup>32</sup>. Укидање нижестепених пресуда, на основу вишегодишњег понављања идентичних закључака, не обезбеђује ефикасан приступ решавању конкретних правних спорова.

Врховни касациони суд примерице је истакао да треба утврђивати да ли је оштећени осигурао своје пољопривредно газдинство, као меру заштите од штете.<sup>33</sup> Међутим, оправдано је примећено да у условима тешке материјалне ситуације ситних домаћих пољопривредника, функционисање и развој система одбране од града не сме почивати на успешности пасивне одбране од града – на осигурању (Мијатовић, 2016:11).

Друга евентуална мера заштите, на коју се имплицира у оквиру доприноса оштећеног, јесте употреба противградних мрежа. У вези са тим нужно је истаћи три напомене. Најпре, набавка противградних мрежа захтева велико улагање, а субвенције које држава пружа помажу само делимично. Услове за добијање субвенција не испуњавају сви пољопривредници,<sup>34</sup> али сви пољопривредници уживају једнако право на заштиту од елементарних непогода<sup>35</sup> и право на накнаду штете. Потом, постављање противградних мрежа не обезбеђује заштиту свих врста пољопривредних култура (на пример, житарица). Напоследку, употреба противградних мрежа подразумева заштиту приликом падавина, док су активности РХМЗ усмерене ка спречавању наступања ових падавина. Изостанак употребе противградних мрежа може бити релевантни чинилац процентуалног смањивања одговорности РХМЗ нпр. у ситуацији када су мреже постојале на пољопривредном добру, али нису биле отворене (раширене).

Накнаде штете треба свести на меру која одговара, прво, успостављању одговорности РХМЗ када је изостала његова правилна активност, и друго, уз изузимање процента штете која се није могла спречити употребом

32 *Ibid.*

33 Видети, Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године.

34 У Конкурсу за доделу средстава за суфинансирање наводе се услови које лица и пољопривредна газдинства морају да испуњавају ради доделе средстава субвенција. На пример, у конкурсу Покрајинске владе за 2022. годину било је наведено, између осталог, да ће у разматрање бити узете пријаве чија је вредност инвестиција једнака или већа од 259.000 динара без ПДВ. Видети, члан 2, став 9 Конкурса за доделу средстава за суфинансирање инвестиција у набавку опреме за заштиту од временских непогода и елемената потребних за подизање производних засада воћака, винове лозе и хмеља у 2022. години, „Службени лист АПВ“, бр. 4/2022.

35 Видети, члан 5 раније важећег Закона о ванредним ситуацијама, односно члан 3 важећег Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

противградних ракета. Једино тако постиже се равнотежа између потребе заштите пољопривредника и обавезе заштите РХМЗ.

## 5. Закључак

Република Србија успоставила је систем противградне заштите и организовала рад својих органа ради остваривања заштите грађана и њихове имовине од штета коју временска непогода град може проузроковати. Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) има искључиву надлежност да предузима активности ради сузбијања градоносних процеса. Уколико изостану потребне активности, или ако се предузимају на неправилан начин, постоји правни основ за утврђивање одговорности РХМЗ, у складу са чланом 172 ЗО. Имајући у виду константу градоносних облака у домаћим климатским условима и оптерећење буџета Републике Србије накнадама штета услед града, чини се неодговорним потпуни изостанак званичних процена претрпљених штета на републичком нивоу у годишњим размерама (Vukelić, Cvetković, Gržetić, Simić, Miodragović, Lazić, Zarić, Pešić, Vulić, 2018).

Благовремено и правилно деловање система противградне заштите отклања одговорност РХМЗ за накнаду штете од града. Уколико су активности противградне заштите правилно предузете, евентуална штета која настане услед града превазилази могућности човека да делује превентивно и да такву штету спречи. Другим речима, тада говоримо о предвидљивој штети која се није могла отклонити, те њу сноси сам оштећени.

Питање одговорности заштету поставља се уколико изостану благовремене и правилне мере заштите од града. Тада утврђујемо субјективну одговорност РХМЗ због неправилног рада. С обзиром на математичку процену 70% ефикасности деловања противградне заштите, одговорност РХМЗ нужно треба свести на процент штете који се могао спречити. Чињеница да оштећени није осигурао пољопривредно добро не треба да се третира као његов допринос. Изостанак употребе противградних мрежа може представљати оштећеников допринос једино у случају када постојеће мреже нису искоришћене.

Посебно занимљив аспект представља оцена правилног деловања у ситуацији када су расположиве противградне ракете, математички процењено, недовољне да сузбију прогнозу магнитуде градоносних облака. Да ли правилно деловање система противградне заштите у представљеној ситуацији захтева да противградне ракете буду лансиране, или не, постаје значајна дилема. С обзиром на нееколошки и финансијски исцрпљујући

карактер противградних ракета, сматрамо да РХМЗ треба омогућити да одлуку о лансирању противградних ракета доноси с обзиром на релевантне математичке процене њихове ефикасности. Нужно је да ове процене буду дате од стране спољних ентитета, или макар подложне њиховој обавезној провери, како објективност процена не би била угрожена.

### Литература и извори

Антић, О. (2008). *Облигационо право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник.

Vukelić, G. Cvetković, O. Gržetić, I. Simić, M. Miodragović, Z. Lazić, L. Zarić, M. Pešić, A. Vulić, P. Anti-Hail Protection, Assessment of Financial Effects on the Territory of Belgrade. *Sustainability*. 4(X). 2018. 1239. <https://doi.org/10.3390/su10041239>

Vuković, M. (1951). *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*. Zagreb: Školska knjiga.

Gavrilov, M. Lazić, L. Milutinović, M. Gavrilov, M. Influence of Hail Suppression on the Hail Trend in Vojvodina, Serbia. *Geographica Pannonica*. 2(XV). 2011. 36–41.

Ђорђевић, А. (1996). Систем приватног (грађанског) права. Београд: Службени лист СРЈ.

Ђорђевић, Џ. Stanković, V. (1980). *Obligaciono pravo (opšti deo)*. Beograd: Savremena administracija.

Караникић Мирић, М. (2014). Тип одговорности правног лица по чл. 172 ЗОП. *Казнена реакција у Србији*. 4 део. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. 166–186.

Мијатовић, М. (2016). *Зашто не функционише противградна заштита у Србији, Истраживање са студијом случаја*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.

Петровић, Г. Грујовић, М. (2015). Економске штете од елементарних непогода у Србији и Шумадијском округу. *Економски сигнали: пословни магазин*. 2(X). 99–107.

Radinovic, Dj. (1989). Effectiveness of hail control in Serbia. *The Journal of Weather Modification*. 1(XXI). 75–84.

Радишић, Ј. (2008). *Облигационо право*. Београд: Номос.

Републички хидрометеоролошки завод. (2021). Информатор о раду Републичког хидрометеоролошког завода.

Hovsepyan, S. Torosyan, Y. Torosyan, G. (2012). Ecological problems at realization of active influence on hail processes. *Food and Environment Safety – Journal of Faculty of Food Engineering, Ștefan cel Mare University – Suceava*. 1(XI). 23–28.

Цветковић, М. (2020). *Узрочна веза у одштетном праву*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

#### Правни прописи:

Закон о буџету Републике Србије за 2021. годину. *Службени гласник РС*. Бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021.

Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину. *Службени гласник РС*. Бр. 110/2021.

Закон о ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

Закон о изменама и допунама Закона о министарствима. *Службени гласник РС*. Бр. 54/2015.

Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности. *Службени гласник РС*. Бр. 88/2010.

Закон о министарствима. *Службени гласник РС*. Бр. 128/2020.

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. *Службени гласник РС*. Бр. 18/2020.

Закон о обнови након елементарне и друге непогоде. *Службени гласник РС*. Бр. 112/2015.

Закон о одбрани од града. *Службени гласник РС*. Бр. 54/2015.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 87/2018.

Конкурс за доделу средстава за суфинансирање инвестиција у набавку опреме за заштиту од временских непогода и елемената потребних за подизање производних засада воћака, винове лозе и хмеља у 2022. години. *Службени лист АПВ*. Бр. 4/2022

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98/2006 и 115/2021.

Интернет извори:

<https://protivgradna.rs/rhmz-nezapamceno-u-istoriji-utrosen-rekordan-broj-protivgradnih-raketa> <https://www.agrofin.rs/vesti/nedimovic-automatizacija-protivgradne-odbrane-vec-daje-rezultate/>

<https://www.ozonpress.net/drustvo/dve-protivgradne-rakete-pale-na-krov/>

Судске одлуке:

Апелациони суд у Београду Гж 2226/2015 од 2. 3. 2016. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

Апелациони суд у Нишу Гж 2500/2021 од 12. 10. 2021. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

Апелациони суд у Нишу Гж 3051/2021 од 3. 3. 2022. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

Виши суд у Чачку Гж 508/2019 од 22. 1. 2019. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев 2162/2021 од 9. 6. 2021. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев 2370/2019 од 22.10.2019. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15.4.2022.

Врховни касациони суд Рев 2445/20 од 17. 6. 2020. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев 2764/2019 од 9. 12. 2021. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев 786/2017 од 11. 7. 2019. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев2 1669/2020 од 18. 3. 2021. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев2 748/2020 од 23. 9. 2020. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.



Уставни суд ИУз 1243/2010 од 23. 12. 2014 године. Извор електронска база Уставног суда, преузето 20. 6. 2022.

Уставни суд Уж 4473/2014 од 9. 3. 2017. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

**Bojana Arsenijević, LL.M.,**  
*Teaching Assistant,  
PhD Student, Faculty of Law, University of Niš,  
Republic of Serbia*

### **LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY OMISSION TO ENSURE HAILSTORM PROTECTION**

#### **Summary**

*In this paper, the author analyzes the liability for damage to property caused by hailstorms. Although a hailstorm is a natural phenomenon, the damage caused by hail in certain situations does not represent a casus sentit dominus. The Hydrometeorological Institute of Serbia (HIS RS) has the exclusive authority to perform hail suppression activities (by seeding hail-bearing clouds with silver iodide) in order to control hail growth and reduce damage caused by hail. The issue of liability for damage caused by hail arises in case the HIS fails to perform its activities. The author focuses on cases where the compensation for damage caused by hailstorms is attainable. The lack of comprehensive scientific considerations on this subject matter has generated quite a few dilemmas in judicial practice. The author will address some of the most disputable issues: who is the responsible person, and what is the legal ground for establishing the liability of legal entities?*

**Keywords:** *hailstorms, damage caused by natural disasters, hail protection measures, liability of legal entities, legal ground for liability.*