

ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБЕНИКА УПРАВЕ ЦАРИНА
И ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ

1. Трговинско предузеће Н. Н. на основу решења надлежних државних органа било је овлашћено још од 1955 да врши куповину моторних возила која су припадала члановима дипломатског кора и да иста и продаје. У свом пословном промету предузеће је после обнародовања Уредбе о увозу путничких аутомобила и мотоцикла („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/58), сагласно овлашћењима и Упутству Управе царина бр. 217/2-59 плаћало царину на основу цене уговорене са продавцима и ову царину уносило у калкулацију за продајну цену. Царинарница у Б. је 1960 чак донела више решења којима је извршен повраћај погрешно обрачунатих царинских дажбина сматрајући да већ наплаћена царина није извршена у складу са наведеним Упутством бр. 217/2-59., тј. да није као основицу за царину узета уговорена цена са продавцима. Међутим, у току 1960 и 1961. Царинарница у Б. доноси три решења са којима обавезује предузеће да још накнадно доплати царину узимајући да је ранијим царинењем на основу Упутства бр. 217/2-59 погрешно за основицу за обрачун царине узета уговорена цена са продавцем већ се као основица има узети иностранна извозна цена аутомобила увећана за транспортне трошкове до југословенске границе. На основу ових нових решења предузеће је било дужно да накнадно доплати царину у износу од 9,179.613.— дин. Против свих ових решења о накнадној наплати царине вођени су и управни спорови и Сав. врх. суд је одбио тужбе као неосноване сматрајући да су решења на закону основана а да Упутство бр. 217/2-59. „није прописно објављено па као такво нема снагу опште обавезне правне норме“ (У бр. 619/61, 622/61 и 626/61). Пошто је предузеће сматрало да наведени износ од 9,179.613.— дин. представља штету коју је оно претрпело због противправне делатности службеника царинарнице, поднело је тужбу за накнаду штете против државе односно Управе царина СФРЈ.

Виши прив. суд у Београду пресудом Посл. бр. II/1-II-199/63-6 одбио је тужбени захтев у целости сматрајући да је у погледу плаћања царине тужилац био везан за одредбу чл. 5 цитиране Уредбе; да наведено Упутство бр. 217/2-59 није нормативни акт у смислу чл. 10 наведене Уредбе и најзад да се о одговорности туженог за накнаду штете по решењима од 14 и 26 новембра 1960 не може говорити ни због тога што је предузеће већ решењем бр. 26570 од 3 новембра 1960, које му је уручено 8 новембра

1960, правовремено било обавештено да је обрачун царине по Упутству бр. 217/2/59 неправилан и да је Управа царина изменила свој став о начину обрачунавања царине.

Против наведене пресуде Вишег прив. суда тужилац је поднео жалбу па је Врх. прив. суд својом пресудом од 16 маја 1963, Сл. 555/63-3 жалбу делимично уважио и првостепену пресуду преиначио с тим што је тужени дужан да плати тужиоцу износ од дин. 1,577.837.— са 8% камате наплаћен у виду накнадне царине по решењу Царинарнице у Б. бр. 26570 од 3. XI 1960. а одбијен тужбени захтев у износу од 7,601.776.— дин. за накнадно наплаћену царину по решењима бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961. и то из ових разлога:

„Тужилац је у праву када тврди да је оштећен са разлога за које је одговоран тужени. Та одговорност туженог произлази из утврђене чињенице да је тужени Упутством бр. 217-2/59 створио такву ситуацију која је постала стална пракса у односима између њега и тужиоца, а наиме, да се као основица за обрачун и плаћање царине на возила која је тужилац куповао има узети цена по којој је он та возила купио. На тој бази тужени је вршио царинење свих возила декларисаних од стране тужиоца. Наведено Упутство донето је пошто је већ ступила на снагу Уредба о увозу путничких аутомобила и мотоцикла, а која у одредби чл. 5 тачно одређује шта се има узети за основицу за плаћање царине. Међутим, тужени је и поред тога — држећи се и сам наведеног свог Упутства — наплаћивао од тужиоца царину обрачунату по другој основици, тј. на бази фактурне цене појединих возила. Према томе, тужени је сам створио једно такво стање, које је постало стална пракса у односима између њега и тужиоца, услед чега је тужилац у своју продајну цену укалкулисао оне износ плаћене на име царине, који су обрачунати по тужениковом Упутству. Код таквог стања ствари, а не улазећи на овом месту у оцену питања да ли је наведено Упутство било незаконито, овај суд као другостепени налази да тужени није могао изменити досадањи начин обрачунавања и наплаћивања царине као што је то учинио, а да тиме не оштети тужиоца. Кад је то ипак учинио, и то на основу решења која су постала коначна у управном поступку и за која је Сав. врх. суд нашао да су основана на закону, тужени је ипак одговоран тужиоцу за насталу штету која је резултирала из горе наведених аката туженог.

„Према томе, поставља се само питање висине штете за коју је тужени одговоран тужиоцу.

„Први суд је основано нашао да за штету, насталу доношењем туженикових решења бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961. одговорност лежи на самом тужиоцу. То управо с разлога који се у том погледу наводе у побијаној пресуди, а на које се овим упућује, као и са следећих разлога:

„Према одредби чл. 69 Царин. закона („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 24/59), царинарница је овлашћена да изврши прерачунавање (ревизију) и донесе нова решења, уколико у року од шест месеци — рачунајући од дана извршеног царинења робе — утврди да је царина прорачуната у мањем износу. Због тога је, у начелу, тужени био у праву да изврши накнадно царинење и његова решења бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961. су основана на закону, пошто су донета у прописаном року од 6 месеци.

„Међутим, право туженог да се користи овлашћењима из чл. 69 Царин. закона, долази у обзир само онда ако се ради о погрешном

обрачунавању царине за један конкретан случај и то под редовним и нормалним условима. У овом случају с обзиром на фактичко стање створено од самог туженог, он се није могао једнострано користити наведеним овлашћењем на штету тужиоца, пошто се не ради о ревизији и исправци грешака, већ о начину обрачуна, који је тужени систематски и стално примењивао, па пошто је то ипак учинио и услед тога тужилац претрпео штету, то би тужени, у начелу, и био одговоран за ту штету. Међутим, у поступку је утврђено да је тужилац возила, у односу на која су донета решења бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961. декларисао за царињење 14 и 26. XI 1960. када је већ знао за измењени став туженог о начину обрачунавања царине, а који је узет у решењу бр. 26570 од 3. XI 1960. које је решење тужилац примио 8. XI 1960. Према томе, тужилац је морао очекивати да ће му и за возила, декларисана за царињење 14 и 26. XI 1960, тужени извршити накнадни обрачун и то управо на начин како је то учињено у решењу бр. 26570 од 3. XI 1960. С обзиром на то тужени је, како се то основано истиче у образложењу побијене пресуде, требало да се уздржи од продаје аутомобила декларисаних за царињење 14 и 26. XI 1960. док се не реши питање начина обрачуна царине, односно да приликом продаје тих возила у продајну цену укалкулишу онај износ царине који би требало да плати у смислу измењеног тужениковог става о начину обрачуна и наплаћивања царине, односно да обезбеди наплату разлике. Тужени је напротив поступио супротно, из чега произлази да је сам преузео ризик за штету која би могла настати погрешним калкулисањем продајне цене оних возила, која су декларисана за царињење 14 и 26. XI 1960. Следствено томе тужилац без основа тражи од туженог да му накнади на тај начин насталу штету у износу од дин. 7,601.776.— па је за тај износ првостепену пресуду ваљало потврдити.

„Напротив, тужилац има право на штету коју је претрпео накнадним царињењем возила декларисаног за царињење по царинској декларацији бр. 2025 од 15. VII 1960. а које је накнадно царињење извршено тужениковим решењем бр. 26570 од 3. XI 1960. То са разлога, што је тужени — како је то напред речено — својим Упутством створио праксу које се и сам придржавао због чега је тужилац возило декларисао по царинској декларацији од 15. VII 1960. и продао по цени у коју је основано укалкулисао износ царине обрачунате у смислу наведеног Упутства. У том погледу тужилац је био доведен у заблуду од стране туженог о начину обрачунавања царине, па када је тужени у вези те декларације донео ново решење од 3. XI 1960. о накнадној доплати царине, он је тиме оштетио тужиоца и у томе лежи основ туженикове одговорности за штету. По том основу захтеван износ штете, што иначе није спорно између странака, износи дин. 1,577.837.— и тужени је дужан да тужиоцу накнади тај износ [...]”.

2. Пре свега ваља одмах истаћи да наведена пресуда Врх. прив. суда даје значајан прилог наше судске праксе за решавање сложеног проблема одређивања појма незаконите радње у нашем савременом праву о одговорности друштвено-политичких заједница за штету коју проузрокују јавни службеници. Значај ове пресуде није само у томе што је смело пришла решавању овог сложеног проблема већ и што је исправно и одлучно прихватила да појам незаконите радње којом службеник може проузроковати штету одговара појму противправне радње по општим правилима о одговорности. Већ је давно познато да вршење одређене надлежности није привилегија већ задатак службеника који је службено обавезан на пажњу па

према томе и незаконите односно противправне радње којима службеници могу проузроковати штете нису ништа друго него кривице из грађанског права које могу бити у радњи коју није требало урадити (*culpa in committendo*) или у пропуштању да се уради оно што је требало урадити (*culpa in omittendo*). Кривица није сама штета већ противправна радња којом је штета проузрокована. Штета јесам последица противправне радње. Ако је насупрот кривици у кривичном праву где су кривице индивидуализиране, сложеност друштвених односа већ давно уклонила непотпуне и уске појмове о кривици у грађанском праву, остало је начело да су извесна чињења или пропуштања противправна, јер су супротна не само прописима већ и начелима правног поретка једног одређеног друштва и другим опште признатим моралним правилима тог друштва, тако да на основу општих правила о одговорности за штету судија цени радње штетника и утврђује да ли се он понашао како се имао понашати односно да ли има или нема његове кривице (1). Или другим речима, ако је службеник својом радњом или пропуштањем, било неовлашћено или овлашћено, али на ненормалан начин, без обзира да ли намерно или из непажње повредио туђе право, ова се радња има сматрати незаконитом. То би било у складу и са гледиштем да би незаконита односно противправна радња била „сваки поступак службеника противан правним или другим усвојеним друштвеним правилима односно моралним правилима социјалистичке заједнице, као и противан начелима, духу и смислу на којима се заснива постојање и функционисање државног апарата уопште односно постојање и функционисање одређене државне службе или вршење одређеног државног посла“ (2). У наведеној пресуди јасно је истакнуто да је тужени одговоран јер је својим Упутством бр. 217-2/59 створио сталну праксу између њега и тужиоца тако да је тужилац могао основано сматрати да је та пракса исправна и да није могао претпоставити све до решења бр. 26570 од 3. XI 1960 да се тужени није понашао онако како се имао понашати при правилном функционисању одређене јавне службе. У ствари својим незаконитим упутством Управа царина је погрешно обавестила странке о начину обрачуна основице за царинење. Погрешно обавештавање странака од стране јавних службеника исто претставља незакониту радњу нарочито кад постоји обавеза органа да обавештава странке по одређеном поступку и у одређеној форми. Обавештавање странака о обрачунавању основице за порез преко Упутства, које и Врховни суд у управном спору сматра незаконитим, несумњиво је погрешно обавештавање странака. С тога се овакво погрешно обавештавање може основано сматрати незаконитом и неправилном радњом службеника која је услов одговорности за штету друштвено политичких заједница, установа и организација. У Француској, по закону о царинама, у управној пракси, на пример, сматра се да су царинарнице обавезне да имају и стављају на увид заинтересованим странкама све прописе и тарифе на основу којих се врши обрачунавање

(1) Др Михаило Константиновић: Облигационо право, према белешкама средио В. Капор, Београд, Научна књига, 1952, с. 81, 93.

(2) Др Милан Бркић: О материјалној одговорности за штету коју грађанима противправно проузрокују службена лица, „Архив“, 1956, бр. 3, с. 314.

царине па из тога следи и обавеза одговорних царинских службеника да и по службеној дужности дају ова обавештења а уколико су она погрешна то може бити услов одговорности државе. (3).

3. Наведена пресуда с разлогом издваја штете наступиле извршењем решења бр. 26570 од 3. XI 1960 од штета проузрокованих решењем бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961. У првом случају неспорно је да тужилац није знао за измењену праксу Управе царина у погледу обрачуна основнице за царинице па је суд с разлогом у овом случају усвојио тужбени захтев. Што се тиче накнадно доплаћене царине по другом и трећем решењу, независно од тога што је тужилац већ сазнао за измењену праксу Управе царина, могло би се поставити питање да ли би овде било места и сразмерној подели штете с обзиром да је и тужени био дужан да примењује ново решење односно нову праксу. Пресуда с разлогом истиче да у овом случају не би било места примени чл. 69 Царинског закона јер примена овог члана долази у обзир код погрешног обрачунавања царине за конкретан случај и под нормалним условима, а не у овом случају јер овде није реч о ревизији и исправци грешака, већ о начину обрачуна који је тужени систематски и стално примењивао. Међутим, и поред тога, што суд сматра да би у начелу тужени и за ову штету био одговоран у образложењу истиче да у овом случају не би могло бити одговорности туженог јер је тужилац већ 8. XI 1960 сазнао за решење бр. 25670 од 3. XI 1960 односно за измењени став туженог о обрачуну основнице за царину па је према томе и по решењима бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961 која су каснијег датума био дужан да плати по измењеној пракси а не по обрачуну старе устаљене праксе коју је Управа царина погрешно извршила и у решењима бр. 6070 и 6076 од 9. III 1961. Остављајући по страни питање да ли би у овом случају на основу утврђених чињеница и околности тужени имао да накнади проузроковану штету, сматрам да је ваљало утврдити и испитати не само околности да ли има кривице оштећеника већ да ли има кривице и до одговорног службеника, па уколико има основа, сразмерно учешћу у проузроковању штете утврдити њихову одговорност и одредити смањену накнаду. У духу развоја права о одговорности уопште а посебно нашег права мора се узети у обзир не само оштећеникова кривица већ и евентуална слаба организација саме службе односно да ли постоји кривица одговорног службеника који је пропустио да обавести царинарнице да се обрачун основнице за царину не врши више по наведеном Упутству већ по одредбама напред поменуте Уредбе. Не узимати у обзир да ли и до службеника — штетника има кривице значило би службенику односно друштвено политичкој заједници дати привилегисани положај. Ако истичем овај проблем евентуалне поделе одговорности тиме не мислим да умањујем значај ове пресуде. Напротив, ова је пресуда још једном обележила пут за решавање сложеног проблема одређивања појма незаконите односно противправне радње којом службеник може проузроковати штету јер је јасно истакла

(3) F. P. Benoit: Dommages resultant de diverses fautes de l'administration, Juris-classeur administratif. T. III, Paris, Editions techniques, S. A. Fasc. 720, p. 15, No 149.

да се овај појам и када је штету проузроковао јавни службеник одређује по општим правилима о одговорности за штету.

4. На крају ваља истаћи да је Врх. привредни суд с разлогом решавао о накнади штете и ако је претходно Савезни врховни суд у управним споровима као неосноване одбио тужбе против напред наведених решења. И овај нам случај очито указује колико су тужба за накнаду штете и тужба којом се покреће управни спор два правна средства и да штета, под одређеним условима, може бити проузрокована незаконито односно противправно иако је само решење законито, те да код одговорности јавних службеника тужбу за накнаду штете која је проузрокована извршењем управних аката не би ваљало условљавати претходним вођењем управног спора (4). Уколико се у случају одговорности друштвено-политичких заједница за штету коју проузрокују јавни службеници више примењују општа правила о одговорности за штету утолико ће више у нашем праву бити заштићено начело законитости и начело заштите права грађана и правних лица.

Д. Ђ. Денковић

ШТЕТА УСЛЕД ОДУЗИМАЊА ВОДЕ ВОДЕНИЦИ

Воденица-поточара, којом се служио већи број домаћинстава села П. и села С., престала је да ради јер је Општина В. за потребе свог водовода каптирала врело из кога је воденични јаз добијао воду. Корисници из села П. тврде да је Општина В. накнадила штету корисницима из села С. на тај начин што је на име помоћи за електрификацију села П. дала 1,000.000 дин. Намеравају да у парници траже накнаду штете или ма какву другу компензацију од Општине В.

Да ли се могу надати успеху у таквој парници с обзиром на досадашњу судску праксу?

1. — У Одељењу евиденције Врх. суда Југославије забележен је случај у коме је 1957 подизањем бране за електроцентралу измењен речни ток, због чега је млин на речици изгубио воду.

Окружни суд одбио је захтев власника млина да хидроцентрала исплати вредност млина и млинског постројења у износу од 500.000 дин. Према разлозима, тужиоци су оштећени не у млину већ у приходу који је изостао јер је подизањем бране престала да дотиче вода. Ову врсту штете тужиоци би могли тражити али је нису тражили. — Врх. суд Црне Горе потврђујући првостепену пресуду додаје да је:

(4) Опширније о овом питању видети Др Ладо Вавпетич: О неких питањима, кр се тиче одговорности јавних организација за напакe њихових органа у нашој друштвеној правној. „Зборник зnanstvenih razprav“, 1. XXIX, Ljubljana, 1959, s. 228—234 и Др Д. Денковић: Захтев накнаде штете од државе и правна средства управног права, „Анали“, 1954, бр. 4, с. 463 и сл.