

ГРАЂАНСКИ СПОР И ВОДОПРИВРЕДНИ ОДНОСИ

Тужилац (водопривредно предузеће) је тужбом тражило да се тужењој (земљорадничка задруга) наложи плаћање доспелих износа накнаде за одводњавање земљишта које поседује.

Првостепени, Виши привредни суд у Н. С. (П. бр. 291/66. од 23. IX 1966. г.) се огласио стварно ненадлежним, истичући ове главне разлоге:

а) ... „Овај суд је нашао да се у конкретном случају не ради о привредном спору. Иако су парничне странке субјекти из чл. 455 ЗПП, истакнути захтев није обухваћен одредбом чл. 456 истог закона. Ово из разлога што захтев из тужбе нема за основ било који од правних послова наведених у чл. 456 ЗПП, нити су странке приликом ступања у правни однос по питању накнаде за одвођење сувишних вода закључиле било какав правни посао. Међу странкама је правни однос по сили закона ...“

б) ... „Овај суд је нашао да за одлучивање по истакнутом захтеву из тужбе није стварно надлежан ни суд опште надлежности, а из разлога што је, како основ тужбе тако и висина исте правно регулисана принудноправним прописима, па с тога истакнути захтев не представља спор из чл. 1 ЗПП о коме треба да одлучи суд.“

в) ... „Приликом доношења овакве одлуке суд је имао у виду и изричиту одредбу закона према којој индивидуални пољопривредни произвођачи и грађанскоправна лица, ако не плате накнаду за коришћење хидромелиорационог система, наплата се извршује по прописима о принудној наплати доприноса из личног дохотка од пољопривредне делатности, па је нашао да се сходном применом ове позитивне одредбе има и у конкретном случају, мада се ради о потраживању према привредној организацији, поступити по прописима о принудној наплати путем општинског органа надлежног за финансије.“ (1)

Решавајући по жалби тужиоца, Врховни привредни суд (Сл. 1346/66. од 29. X/1966. г.) је, наводећи друге разлоге, заузео супротно становиште и нашао да: ...

„У овом случају странке су водопривредно предузеће у улози тужиоца, а земљорадничка задруга у улози туженог, те се води међусобни спор између субјеката за које је надлежан привредни суд. По оцени овог суда пошто у овом предмету спора водопривредно предузеће захтева плаћање накнаде за одвођење сувишних вода, такав спор има сва обележја из чл. 456 ЗПП, од значаја је за привреду, па с тога има карактер привредног спора о којем одлучује привредни суд у својој надлежности.“

(1) Занимљиво је напоменути да је исти суд као жалбени (Сл. бр. 815/66 од 30. IX 1966. год) заузео сасвим супротно и по нашем мишљењу правилно становиште.

Основно питање које су судови решавали је, како се види, питање да ли спорови поводом наплате накнаде за одводњавање спадају у јурисдикцију грађанских односа привредних судова. Оно се протеже и на све облике накнада из чл. 87 Основног закона о водама и даје повод да се питање надлежности за решавање спорова из ових односа и шире размотри. Ово тим пре што су у питању релативно нови односи кодификовани тек прошле (1965) године, при чему су на изврстан нов начин регулисани читав низ питања из ове материје.

I.— Законско је правило (чл. 1, ст. 1 ЗПП) да суд у парничном поступку расправља и одлучује о „имовинскоправним споровима, о споровима из породичних и радних односа и другим грађанскоправним споровима.“ Парнични поступак је редован правни пут за заштиту имовинских и других грађанских права, као и права из породичних и радних односа. И то по правилу. То ће рећи, осим у случају кад је за нека од њих посебним прописом предвиђено расправљање и одлучивање у неком другом поступку. Или краће: у парничном поступку суд одлучује о заштити оних субјективних права чија повреда представља грађански спор. (2)

Појам грађанског спора, као и границе парничне јурисдикције уопште није у нас данас потпуно теоријски обрађено, нити нормативно довољно прецизирано. (3)

Додирујући их овде у најкраћим цртама за ограничене сврхе даљих излагања, изгледало би да то и не може бити спорно. На први поглед наима изгледа да би грађански спор био сваки онај спор који се развија из једног грађанскоправног односа и да су тиме дате и опште границе примене грађанског парничног права. То би одговарало поставци о општој условљености процесног права материјалним, као и традиционалној логици организације система правне заштите.

Но, иако је облик правне заштите начелно условљен природом предмета он се ипак не може на њега свести тако да би свака грана права имала сопствени облик правне заштите. Наведена условљеност је само принципијелан израз односа између материјалног и формалног права са гледишта целине правног система. У појединачном односу је она шири од појединих органа права и основана је на општијим критеријумима од оних на којима се врши подела правног система на гране.

У прилог томе довољно је навести да у нашој правној теорији готово неспорно влада мишљење да је породично право посебна грана права. За радно право то и није никад било спорно. Разликују се ове гране права од грађанског права, поред статусних и неких личних права првенствено размена роба и услуга и друге појаве условљене еквивалентном робном разменом. (4) Сасвим друкчије, предмет је породичног права у првом реду брак и породица, а радног — међусобна права и дужности које проистичу из удруженог рада. Док се затим о променљивости породичних права и права из

(2) Др Б. Познић: Грађанско процесно право, Београд, 1965. стр. 107.

(3) Види више: Др С. Трива: Грађанско процесно право, Загреб, 1965, стр. 13 и 14.

(4) Др А. Гамс: Увод у грађанско право — Општи део, Београд, 1963, стр. 32, 33.

радних односа не може уопште говорити, дотле је то једно од битних начела грађанскоправног метода.

Али поред ових разлика има између грађанског, радног и породичног права и одређених сличности и заједничких карактеристика. Одвајајући се од разлика у предмету, може се приметити да између њих, поред разлика, има и сличности у методу регулисања. И то у једној његовој битној особини на чијој подлози грађанско, породично и радно право чине једну целину у структури правног система ширу од његове поделе на правне гране. Субјективна права из породичних и радних односа се наиме, на исти начин као и у случају грађанскоправних односа заснивају, мењају и гасе у принципу вољом њихових титулара, које су међусобно у једном координирајућем односу. Одатле се ова релативна диспозитивност и узима она основна карактеристика или заједнички именоватељ који опредељује границе примене грађанског парничног права односно подводи грађанско, радно и породично право под исти тип или систем правне заштите (5).

Овде међутим треба учинити једну напомену. У данашњем грађанском праву има и таквих односа који могу настати и без воље појединаца, иако у правилу нема таквих који би без директно или индиректно изражене појединачне воље могли престати (6). Да споменемо најпре да стандардизација и масовност типизираних пословних операција све више води унапред чврсто фиксираним и у већини случајева неизменљивим општим условима. Иако се овде још увек са правног гледишта из приступа презумира воља странака, значај појединих делатности доводи до таквог њиховог регулисања да су они којих се тиче, повезано са неким другим правним односом или фактичком ситуацијом, *ipso facto* већ на основу самог закона или комбиновано са аутономним регулисањем у правном односу одређене садржине. И то у типичној области економских односа. Остављајући по страни оне од ових односа који традиционално улазе у сферу управног права, приметити се да међу њима има односа који су у ствари законом регулисана размена роба и услуга у области производње и расподеле. Ако су при том права, дужности и одговорности страна равномерне, реципрочне и еквивалентне не би се — без обзира на начин њиховог постанка — могло закључити друкчије до да су и овакви односи имовинскоправни.

Реченим је са друге стране дата и линија разграничења грађанског спора и управне ствари. За управну ствар је наиме, опредељујуће карактеристичан субординирајући однос воља учесника у правном односу; разуме се, поред читавог низа других разлика у предмету и методу регулисања.

Другим речима, појам управне ствари по претежном мишљењу битно одређује чињеница да се на једној страни појављује орган државне управе или неки други јавни орган и то управо у својству органа који врши власт (7). Иако и на овом подручју има односа који се заснивају извесном саглас-

(5) Др М. Марковић: Грађанско процесно право, књ. I, св. I, Београд, 1957, стр. 7, додајући томе и критеријум по коме овде треба рачунати по правилу, права која су у раније време била регулисана истим правилима грађанског права — законика.

(6) Др М. Вуковић: Опћи дио грађанског права, књ. I, Загреб, 1959, стр. 63.

(7) Др Славољуб Поповић: Управно право — општи део, Београд, 1962, стр. 350; Др Е. Познић: *op. cit.* стр. 108, који у вези са грађанскоправним односима истиче вредност овог критеријума и кад је у питању монополистички положај једне стране, што је од посебног интереса у материјалноправној анализи нашег питања. Др Ф.

ношћу воља (нарочито у неким случајевима фаворабилних управних аката) они ипак остају управноправни будући да се њихово вршење, даље развијање и крајња судбина одвијају у атмосфери подређености воље учесника у односу који није државни орган.

По стању законодавства, могло би се међутим приметити да се предњи критеријуми разграничења између грађанског спора и управне ствари, као и утврђивања граница парничне јурисдикције уопште не потврђују у сваком поједином случају. Чињеница (која се у том правцу најчешће износи) да је посебним прописима предвиђено да се о повреди неких изразито грађанскоправних односа (нпр. пољска штета) расправља и одлучује у управном поступку и обратно (нпр. допринос за социјално осигурање) заиста стоји. Али она, чини се, нема принципијелан значај. Тако изричито прописани изузеци могу бити схваћени само као израз посебне оцене целисходности законодавца *in concreto*, али не и као супротан теоријски аргумент. У противном би морали стати на становиште да је легална казуистика и прагматичност (која није увек ни принципијелна, ни доследна) једини меродаван критеријум за то.

Враћајући се на полазно питање, може се закључити да је појам грађанског спора шири од круга имовинских и других грађанских субјективних права. Али је за наше питање од посебног интереса да, уз све резерве истакнуте напред, утврдимо да свака повреда имовинског и другог грађанскоправног односа примарно опредељује надлежност грађанских судова. Одатле је за даљу анализу питање о коме је реч од првенственог интереса одговорити да ли су правни односи поводом одводњавања и уопште поводом искоришћавања хидромелиорационих система грађанскоправни по свом карактеру.

Но пре тога треба дати још једну напомену. Речену у свему *mutatis mutandis* вреди и кад је у питању привредни спор. Упркос извесних значајних специфичности, привредно право је ипак у крајњој линији само специјални део грађанског права. Не разликују се они у нашем правном систему ни по предмету, ни по методу да би се привредноправни и грађанскоправни односи у основи битно и принципијелно разликовали. Они заједно чине једну ширу целину имовинског права, па следствено томе и спорови из привредноправних односа бивају обухваћени појмом грађанског спора, уз извесне мање посебности у погледу поступка.

II. Веза земљиште — вода је природни услов пољопривредне производње. Но сваки се природно дати неповољан однос земљишта и воде може свесним акцијама и интервенцијама људи сврсисходно изменити у складу са одговарајућим потребама. То се постиже изградњом потребне мреже одводних и доводних канала, припадајућих објеката и постројења и њиховим искоришћавањем у сврхе одводњавања и наводњавања тј. њиховим одржавањем и држањем у погону. На тај начин се посредством једне ку-

Јухарт: Цивилно процесно право ФНР Југославије, Љубљана, 1961, стр. 92, овоме додаје и подређеност интереса странке која није државни орган јавном интересу. Иначе је ово питање разграничења грађанске и управне ствари једно од веома спорних и веома дискутованих питања. Бише о томе видети: Др С. Пуља: Грађански парнични поступак ФНРЈ, Загреб, 1957, стр. 38, 39 као и др С. Трива: *op. cit.*

мулације живог и опредмећеног рада обезбеђује и одржава планирани водни режим најповољнији за пољопривредну производњу и истовремено спречава деградација земљишта.

Одвођење сувишних вода, као и довођење воде за наводњавање су производне чињенице. У оба случаја је у питању вода као производни фактор (позитиван или негативан), при чему је не само несумњив и мерљив њен удео односно утицај на ниво и вредност производње, већ је несумњива и мерљива вредност саме делатности њеног одвођења и довођења.

Иако је вода дата од природе, она доведена за наводњавање посредством рада опредмећеног у мелиорационим објектима, као и живог рада у вези са њиховим коришћењем добија поред употребне вредности (коју природно има) и вредност, која се — сведена на одређени квантум и квалитет друштвено потребног рада — може изразити у нсвцу. Одатле се вода која се из мелиорационих канала и других акумулација захвата за наводњавање, будући има и вредност и цену, размењује на принципу робне размене, што вреди и за друге видове снабдевања водом из вештачких водотока и реципијената. У принципу се следствено истим чињеницама то протеже и на одводњавање које у економском смислу није ништа друго до размена услуга. Све то, разуме се, посматрано у ситуацији када су мелиорације и сама пољопривредна производња делатности одвојених економских и правних субјеката.

На овим принципијелним основама су односи поводом одводњавања и наводњавања и другим видовима искоришћавања вештачких водотока и реципијената одговарајуће регулисани и у позитивном праву.

Вештачки водотоци и реципијенти су наиме, по нашем праву (чл. 5, ст. 1 и 80, ст. 1 ОЗВ), (8) основна средства водопривредних и других радних организација које су их изградиле или на други начин стекле. Водопривредна организација чија су основна средства вештачки водотоци или вештачки објекти за сакупљање воде, дужна је (чл. 83, ст. 1 ОЗВ) у складу са њиховом природом и наменом — под једнаким условима и сагласно закону — омогућити њихово коришћење свим организацијама, грађанскоправним лицима и грађанима. Са своје стране, корисници земљишта на подручју мелиорационих објеката и постројења дужни су да се њима користе и да плаћају накнаду за њихово коришћење (чл. 16, ст. 1 и 87, ст. 1 итд. ОЗВ односно чл. 33 Основног закона о искоришћавању пољопривредног земљишта — „Сл. лист СФРЈ“ бр. 25/1965), која улази у укупан приход водопривредне организације (чл. 86 ОЗВ). При свему томе је изричито прописано да се на водопривредне организације и њихову делатност начелно примењују општи прописи о привредним организацијама (чл. 17, ст. 2 ОЗВ).

Са нашег гледишта посебно је важно приметити да је накнада за коришћење мелиорационих објеката еквивалентно давање. По природи односа и по самом закону (чл. 87, ст. 1 ОЗВ) она се обрачунава и плаћа сразмерно трошковима коришћења ових објеката и постројења односно користи коју од њих имају одговарајући корисници. У принципу, дакле, према трошковима пословања и вредности рада као и свака друга услуга или роба

(8) Основни закон о водама, „Сл. лист СФРЈ“ бр. 13/1965 — даље ОЗВ.

у привреди. Корисници је уствари плаћају као протувредност услуга које им организација чија су то основна средства обезбеђује њиховим одржавањем и функционисањем. Одатле она није само еквивалентно, дакле објективно сразмерно (бар у просеку), но и каузално давање.

Конципирани и позитивноправно дати на изложени начин, се односи поводом одводњавања и наводњавања, као и других видова коришћења вештачких водотока и постројења (снабдевање водом, пловидба итд.) показује као економски, каузални и еквивалентни. Преведено на језик права они се притома не могу узети друкчије но као имовинскоправни. Следствено томе и спорови из ових односа спадају у јурисдикцију грађанских односно привредних судова.

Истина је при том да се накнада за коришћење мелиорационих и посебних водопривредних објеката и постројења не формира на тржишту као резултат понуде и потражње, нити уговора. Али то не мења њен принципипелан карактер и произилази из објективних специфичности претпоставки из којих произилазе и на којима се развијају односи у питању. Вештачки канали и реципијенти су на одређени начин инкорпорирани на подручју свог дејства. На основу тога организација чија су они основна средства има фактички монополни положај. У случајевима монопола такве врсте правило је да се цене односно накнада или утаначују колективно уз мајорат већине или се генерално за све кориснике тарифирају од стране организација која врши односну делатност, али уз учешће корисника и асистенцију односно интервенцију одређених друштвених органа (комунална привреда, електрична енергија и сл.). Одатле сам факат да је накнада за коришћење мелиорационих објеката и постројења резултат регулисане размене не утиче на њену природу цене за услугу, нити на карактер односа из којих произилази. Осим тога, њено регулисање се може кретати искључиво у законским оквирима, који је начелно поставља на принципу еквивалентности.

Такође је истина да се у овим односима не врши у сваком случају уговарање са појединим корисницима и на тај начин утврђују њихова права и дужности. У том погледу су законом непосредно дати основни односи, апстрактно и генерално формулисана основна права и дужности и нормиране правне последице њиховог кршења. Даља и ближа њихова конкретизација у односу на одређени хидромелиорациони систем се, у складу са законом и у посебном поступку, регулише општим актима организација које овим системима управљају. Важно је при том имати у виду да су корисници одводњавања и наводњавања индивидуално унапред познати и свакодневно одређени. То су по важећим прописима сви сопственици односно корисници земљишта које лежи у границама дејства хидромелиорационог система. (9)

Треба међутим, у вези са напред изнетим аргументима суда о томе приметити да је данас сасвим извесно превазиђена класична концепција грађанског права, да би се односима овакве врсте само због одсуства по-

(9) То разликује правни положај путева од канала хидромелиорационог система, због чега су путеви иако вештачки и бесумње економски објекти добра у општој употреби. Њихови корисници су по правилу анонимни, унапред непознати или индивидуално неодређени.

руцбина, преговора и индивидуализираних уговора оспоравао имовинско-правни карактер. Како је речено, напред утврђени општи услови, не ретко и самим законом, постају данас све више правило савремене размене великог дела роба и услуга. Тежиште питања није првенствено у томе да ли су права и обавезе утврђене на овај или онај начин, већ да ли улазе у сферу производње и размене добара и услуга и да ли је подела права, дужности и одговорности реципрочна и еквивалентна.

Најзад, треба у вези са тим имати у виду још два момента. Прво, да сам факат да се једна обавеза оснива непосредно на закону (иако је у конкретном случају закон ипак само посредан основ) не говори сам за себе ништа о њеном карактеру. Друго, тзв. законске облигације су одувек биле познате и признате категорије имовинског права, разуме се, кад су по својој садржини биле такве (10). Одатле и такво схватање карактера ових обавеза не утиче на друкчији крајњи закључак ових разматрања.

Може се, према томе, закључити да нема основа за изрицање недопустљивости редовног правног пута и у оним случајевима коришћења вештачких водотока и водних реципијената где се не закључују уговори са корисницима и где се њихове обавезе оснивају на општим актима водопривредних организација или чак извиру непосредно и „из самог закона“.

Остаје да се у том правцу још размотри питање наплате накнаде за одводњавање и наводњавање од стране општинских органа управе надлежних за послове финансија по прописима о принудној наплати доприноса из личног дохотка од пољопривредне делатности.

У вези са тим треба, пре свега рећи да се таква законска могућност *expressis verbis* односи само на индивидуалне пољопривредне произвођаче. И на њих само у случају ако нису оспорили своју обавезу на њено плаћање, њену висину, доспелост и друго. При томе нам изгледа јасним да не треба посебно ни образлагати становиште да примена ове законске одредбе на привредне организације као дужнике по основу коришћења хидромелиорационих система нема никаквог ослоњања у правилима о аналогiji односно попуњавању празнина (јер се о томе евидентно не ради). Но и у случајевима кад се она наплаћује на изложени начин, она због тога не добија карактер фискалне обавезе. Организација рационалности технике наплате једног дуга (инкасирања) не утиче и не може да мења његову економску суштину и правну природу. Поред тога треба истаћи и то да се накнада за коришћење хидромелиорационог система не плаћа водопривредној организацији као јавном органу (она је привредна организација); не одређује се према њеним потребама и могућностима оптерећења корисника; нити је њен основ у производном потенцијалу земљишта (катастарском приходу, иако се технички према њему обрачунава) или повећању његове вредности. Она је, како је показано, економска, каузална и еквивалентна протупрестација за обезбеђење најповољнијег воденог режима и тај карактер не губи без обзира да ли се наплаћује на овај или онај начин.

(10) Др Љ. Милошевић: Облигационо право, Београд, 1966, стр. 175, изречито узима да је обавеза плаћања накнаде за коришћење хидромелиорационих система законска обавеза имовинског права.

Све у свему може се дефинитивно закључити да су односи поводом коришћења вештачких водотока и рецепијената имовинскоправни по свом карактеру и да спорови из тога спадају у надлежност привредних судова односно судова опште надлежности, зависно од субјективног статуса странака. Сматрамо, дакле, да је одлука Врховног привредног суда правилна и на закону основана, прихватајући и тамо изнете аргументе.

Иако је цело питање више мање изложено на један сасвим сумаран начин, ипак се ради извесне целине истиче на крају и то да односи поводом коришћења вештачких водопривредних објеката и рецепијената нису једини водопривредни односи. Другу групу водопривредних односа чине односи поводом употребе и искоришћавања природних водотока и природних објеката за сакупљање воде (језера итд.). Ове две групе односа у водопривреди разликују се по свом карактеру и следствено по начину и поступку регулисања.

Природни водотоци и рецепијенти су по својој природи и законском опредељењу добра у општој употреби (чл. 4, ст. 1 ОЗВ). С обзиром на то, те чињеницу да вода у њима има само употребну вредност но не и вредност, као и општи положај и значај, њихово искоришћавање у водопривредне сврхе се врши у сфери и форми управног права. За употребу и искоришћавање њихових вода је наине потребна водопривредна дозвола (чл. 39, ст. 1 ОЗВ) коју издају органи управе надлежни за водопривреду.

Исти карактер имају и односи поводом заштите од вода, као и заштите самих вода.

Др Никола Воргић

ПИТАЊЕ НЕИЗВЕСНОСТИ РИЗИКА У ПРАВУ ОСИГУРАЊА

1.— Тужилац је тврдио да је са туженим осигуравајућим заводом закључио усмени уговор о осигурању усева од поплаве, да је услед пробијања насипа дошло до поплаве која је проузроковала уништење усева, те да је према томе тужени дужан да му накнади штету. Поред тога, тврдио је да би осигуравајући завод био дужан да му накнади штету чак и у случају да уговор о осигурању није био закључен, јер осигуравајући завод према нашим позитивним прописима није могао да одбије понуду за закључење уговора.

Тужени је тврдио да уговор о осигурању није био закључен, а да с обзиром на непосредну извесну опасност од поплаве у тренутку подношења понуде није ни могао да буде закључен.

Првостепени суд је усвојио тужбени захтев, сматрајући да ризик поплаве није био изванредан у тренутку кад је тужилац поднео понуду за закључивање уговора о осигурању, па је осигуравајући завод био дужан да прихвати ту понуду. Овај је суд стао на становиште да осигуравајући завод, уколико је ризик од којег треба закључити осигурање изванредан,