

*Vida Petrović-Škero**

DUŽINA POSTUPKA KAO UZROK NASTANKA ŠTETE

Komentar presude Vrhovnog kasacionog suda

Rev. 591/10 od 22. septembra 2010. godine

Tužilac je uvezao robu – smrznuto goveđe meso, u skladu sa zakonom, uz postojanje rešenja nadležnog organa da je zdravstveno ispravno i označenje roka njegove upotrebe. Odlukom inspektora tuženog, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, nakon šest meseci, zabranjuje se promet preostalog dela mesa, zbog sumnje na BSE (bolest ludih krava), te opasnosti prenošenja zarazne bolesti. Obustava prometa zbog sumnje na zarazu koja nikada nije potvrđena trajala je 27 meseci, a uništenje mesa je naloženo zbog isteka roka upotrebe. Uzrok nastale štete u visini vrednosti uništenog mesa i za naknadu izmakle koristi je dužina postupka za zabranu prometa koji je iziskivao naročito hitno postupanje, da bi se izbegla šteta ukoliko se utvrdi da se ne radi o zaraženom mesu.

Pravnosnažnom sudskom odlukom utvrđeno je da je tužilac iz Holandije uvezao juneće meso koje je po izvršenom laboratorijskom ispitivanju u postupku uvoza proglašeno zdravstveno ispravnim. Nesmetano se prodavalo oko šest meseci, kada je veterinarski inspektor zabranio dalji promet i proizvodnju neprodatog dela mesa zbog opasnosti prenošenja zarazne bolesti. Ministarstvo je nakon četiri meseca, odlučujući o žalbi tužioca, potvrdilo prvostepeno rešenje, uz obrazloženje da postoji opasnost od prenošenja zaraze. Vrhovni sud Srbije u zakonskom roku poništio je drugostepenu odluku jer navodi tuženog nisu mogli biti provereni, pošto nisu dostavljeni spisi u skladu sa članom 135. ZUP-a.

Posle više od deset meseci od donošenja presude Vrhovnog suda Srbije, tuženi poništava prvostepeno rešenje, pa se tri meseca nakon donošenja odluke Ministarstva i 14 meseci od naloga Vrhovnog suda Srbije ponovo donosi

* Sudija Vrhovnog kasacionog suda

odluka kojom se zabranjuje promet mesa zbog sumnje na BSE. Izjavljenu žalbu tužioca Ministarstvo odbija i prvi put utvrđuje da je istekao rok upotrebe mesa za javnu potrošnju, što je novi razlog za zabranu prometa i naloga za uništenje mesa.

Odlučujući po tužbi Vrhovni sud Srbije poništava rešenje Ministarstva, ukazujući na nenadležnost organa koji je odlučivao o zabrani prometa. Ministarstvo, osam meseci posle odluke Vrhovnog suda Srbije, poništava prvostepeno rešenje, pa se nakon dva meseca donosi po treći put rešenje kojim se zabranjuje promet mesa, uz nalog za njegovo uništenje zbog isteka roka za upotrebu. Utvrđeno je da je meso punih 27 meseci po odlukama organa tuženog bilo van prometa zbog opasnosti prenošenja zarazne bolesti – BSE, a da neispravnost proizvoda nije utvrđenja, te da je nakon utvrđenja da je istekao rok za upotrebu mesa postupak trajao još 21 mesec.

Prvostepeni sud je kod tako utvrđenog činjeničnog stanja, pošto je pravilno utvrdio visinu štete ocenom nalaza i mišljenja veštaka, smatrao da tužilac ima pravo na naknadu obične štete i na naknadu izmakle koristi u skladu sa članom 189. Zakona o obligacionim odnosima. Pri određivanju potpune naknade, sud je uzeo u obzir i okolnosti koje su nastale posle prouzrokovanja štete i naknadu dosudio u iznosu koji je potreban da se oštećenikova materijalna situacija dovede u ono stanje u kome bi se nalazila da nije bilo štetne radnje ili propuštanja (član 190. ZOO), jer je tužena obustavila promet mesa 27 meseci zbog sumnje na prenošenje zaraze BSE, koja nije potvrđena, a da je konačno posle 21 mesec naloženo uništenje zbog isteka roka upotrebe mesa.

Pravnosnažnom sudskom odlukom drugostepenog suda preinačena je prvostepena odluka, a tužbeni zahtev je u celosti odbijen. Sud je smatrao da je na potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje prvostepeni sud pogrešno primenio materijalno pravo, jer se odgovornost pravnog lica za štetu koju prouzrokuje njegov organ utvrđuje po članu 172. ZOO, a da nastala šteta nije posledica nezakonitog ili nepravilnog rada njegovog organa. Po pravnom stanovištu drugostepenog suda, tužiocu je u zakonom propisanom postupku konačnom odlukom nadležnog organa izrečena zabrana prodaje i naloženo da se meso učini neškodljivim obradom u javnoj kafileriji, jer je proglašeno higijensko neispravnim za javnu potrošnju, te stoga i nema osnova za odgovornost tužene.

Vrhovni kasacioni sud nalazi da je osnovana revizija tužioca.

U konkretnom slučaju radi se o odnosu pravnog lica i države. Evropski standard propisuje da je jedan od kriterijuma koji se primenjuje da bi se utvrdilo da li je u pitanju „građansko pravo ili obaveza“, ekonomski aspekt prava, tj. može li se izraziti u novcu,¹ što je u nastalom odnosu bilo evidentno. Svrha presude je „utvrđivanje postojećih prava u domaćem pravnom sistemu, koja moraju da obezbede proceduralnu zaštitu. U konkretnom slučaju je postojao

1 Presuda Evropskog suda u Strazburu *EDITIONS PERISCOPE v. FRANCE*, 1992.

spor koji je ‘istinski i ozbiljan’, odnosi se ne samo na postojanje prava nego i na njegov opseg i način njegovog vršenja, na pravna i činjenična pitanja, i konačno, rezultat postupka mora biti neposredno odlučujući za to pravo.² Garancija pravičnog suđenja uključuje i pravo na postupanje u razumnom roku. Primenjuje se na sve postupke u kojima se utvrđuje ili ostvaruje građansko pravo ili obaveza (misli se na autonomni pojam), pored parničnog, garancija postupanja u razumnom roku primenjuje se i u upravnom postupku.³ Razumna mera trajanja postupka ceni se u svetlu specifičnih okolnosti svakog predmeta, a na osnovu sledećih merila:

- složenost predmeta,
- ponašanje stranaka,
- postupanje nadležnih vlasti,
- značaj odluke u predmetu za tužioca.

Ustavom Republike Srbije, važećem u vreme podnošenja tužbe tužioca, predviđeno je da svako ima pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom nanese službeno lice, ili državni organ ili organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa zakonom.⁴

Pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija.⁵ Za primenu ove odredbe potrebno je da je šteta prouzrokovana građanima i pravnim licima, da je prouzrokovana od strane državnog organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, da postoji uzročna veza između vršenja dužnosti službenog lica i prouzrokovane štete i da je šteta nastupila zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnog organa.

Nezakonit rad se manifestuje kao postupanje protivno zakonu, drugom propisu ili opštem aktu, ili pak propuštanjem da se zakon, drugi propis ili opšti akt primeni.

Predmet tužbenog zahteva je bila naknada štete prouzrokovane nepravilnim radom tuženog, tj. njegovih organa, i posledica je rada koji se ogleda u prekoračenju i pogrešnoj primeni datih ovlašćenja. Samo organ koji postupava u okviru zakonskih ovlašćenja nije odgovoran za pogrešno tumačenje zakonske norme.

Utvrđeno je da je prilikom uvoza robe tužilac postupao u skladu sa zakonom, da je nadležni savezni organ doneo rešenje da ne postoje veterinarsko-

2 Presuda Evropskog suda u Strazburu *NAPIJALO pr. HRVATSKE*, 2003.

3 Sud u Strazburu kritikovao je praksu Ustavnog suda Hrvatske da prilikom procene razumnog trajanja postupka u upravnim stvarima posmatra samo period koji je protekao od pokretanja postupka upravnog spora, a ne i fazu postupka pred upravnim organima – Štokalo i dr. pr. Hrvatske, 2008.

4 Član 25. *Ustava Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 1/90.

5 Član 172. stav 1. *Zakona o obligacionim odnosima*.

sanitarne smetnje za uvoz smrznutog goveđeg mesa i da je meso zdravstveno ispravno. Od uvezene količine, bez ikakvih negativnih posledica, prodato je više od polovine. Rok upotrebe uvezanog mesa označen je u uveznoj deklaraciji, što ukazuje na potrebu naročito hitnog postupanja pri utvrđivanju naknadne moguće neispravnosti u koju je tuženi sumnjao, da bi se izbegla šteta ukoliko se utvrdi da se ne radi o zaraženom mesu. Meso se konačno stavlja van prometa zbog higijenske neispravnosti. Higijenski neispravnim smatraju se i namirnice, odnosno predmeti opšte upotrebe, kojima je istekao rok upotrebe označen u deklaraciji.⁶

Zakonom o opštem upravnom postupku koji je bio na snazi⁷ predviđeno je da su državni organi dužni da po njemu postupaju kada u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kada obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom.

Kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, a pre donošenja rešenja, nije potrebno sprovesti poseban ispitni postupak niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može doneti rešenje bez odlaganja, organ je dužan da donese rešenje i dostavi ga stranci što pre, a najdocije u roku od jednog meseca od dana predaje urednog zahteva, odnosno dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok. U ostalim slučajevima, ako je to u interesu stranke, organ je dužan da donese rešenje i dostavi ga stranci najdocije u roku od dva meseca, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.⁸ Rešenje po žalbi na prvostepenu odluku mora se doneti i dostaviti stranci što pre, a najdocije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.⁹

Ceneći dinamiku postupanja prvostepenog i drugostepenog organa, u dva puta ponovljenom postupku, jer je Vrhovni sud Srbije ukidao samo drugostepena rešenja, rokovi nisu poštovani, posebno jer je rok za upotrebu proizvoda – goveđeg mesa, vremenski ograničen. Tuženi, tj. njegovi organi nisu poštovali zakonom propisane rokove. Konačnim rešenjem dat je nalog za uništenje mesa zbog isteka roka za upotrebu. Tuženi je odgovoran za štetu koju je njegov organ prouzrokovao tužiocu i u vršenju i u vezi sa vršenjem svojih funkcija, s obzirom na to da se ponašao s krajnjom nepažnjom u situaciji koja je iziskivala poštovanje najkraćih mogućih rokova. Vremenski periodi u kojima je postupao organ tuženog su daleko duži od zakonom propisanih rokova, što je dovelo do isteka roka upotrebe uvezanog mesa, zbog sumnje na BSE, koje je punih 27 meseci bilo van upotrebe, a da nadležni organi nisu nikada

6 Član 6. stav 1. *Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe*, „Službeni list SFRJ“, broj 53/91.

7 „Službeni list SRJ“, broj 33/97.

8 Član 208. *Zakona o opštem upravnom postupku*.

9 Član 237. *ZOUP*.

utvrdili da li se radilo o neispravnom mesu. Pri ovome se mora imati u vidu da je više od polovine uvezenog mesa iz istog kontingenta bilo stavljeno u promet bez ikakve štetne posledice.

U radu tužioca nije bilo povrede propisa ni iz oblasti spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja, ni iz oblasti zdravstvene zaštite ispravnosti životnih namirnica. Ponašao se savesno. Nije doprineo nerazumnoj dužini trajanja upravnog postupka. S druge strane, organi tuženog nisu postupali poštujući zakonom propisane rokove, niti su utvrdili osnovanost sumnje u neispravnost mesa zbog bolesti krava do isteka roka važnosti za upotrebu, niti kasnije.

Nastala šteta na strani tužioca je posledica rada tuženog, koji je nezakonitim postupanjem, propuštanjem da odluke donosi u zakonom propisanim rokovima kršio načelo da je svako dužan da se uzdrži od postupaka (koji se mogu ogledati u činjenju ili nečinjenju) kojima se može drugom prouzrokovati šteta.¹⁰

Rad dostavljen Redakciji: 30. aprila 2012. god.

Rad prihvaćen za objavljivanje: 24. maja 2012. god.

10 Član 16. ZOO.