

*Dr. Jožef Salma, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

OBLIGACIONOPRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE*

– tužba radi otklanjanja izvora opasnosti za nastanak
ekološke štete i tužba radi naknade ekološke štete –

Sažetak: *U ovom radu autor razmatra odštetnopravni aspekt građanskopravne zaštite životne sredine, tj. odgovornost za otklanjanje izvora opasnosti, kada opasnost od štete preči neodređenom krugu lica uz pravo na tužbu potencijalno ugroženih ili bilo kog drugog zainteresovanog lica (actio popularis) kao i pravo na naknadu štete kada je ekološka šteta nastupila u vidu povrede imovine i zdravlja. Izvršeno je razgraničenje prema klasičnim imisijama u domenu susedskog imisionog prava. Klasične imisije faktički deluju kao ugrožavanje ili povrede prava ili pravnih interesa suseda (buka, potresi, dim, senka i sl.), dok nove, moderne imisije u faktičkom dejstvu povređuju prava i pravom zaštićene interese šireg, neodređenog kruga, izvan domena susedskih nepokretnosti (npr. jonizirajuća zračenja, atomske havarije, opasne i štetne hemikalije ispuštene u vazduh, vodu i zemljište, pesticidi i dr.). Tužba za otklanjanje izvora opasnosti ima za cilj da sud obaveže imitenta na otklanjanje izvora opasnosti od štete, primenom odgovarajuće mere, na trošak imitenta (npr. da primeni filtere pre ispuštanja opasnih ili štetnih materijala), čime se ostvaruje načelo prevencije, a kada je došlo do realizacije ekološke štete - preko tolerisanih granica propisanih administrativnim pravom, u vidu povrede imovine i zdravlja, - sledi mogućnost podnošenja klasične tužbe za naknadu štete, čime se ostvaruje načelo restitucije.*

* Članak je nastao kao rezultat rada na projektu Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu „Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske unije“, u okviru individualne teme: „Harmonizacija pravila u oblasti ugovorne i vanugovorne odgovornosti“.

Ključne reči: ekološke štete, klasične i moderne imisije, tužba za zabranu daljeg smetanja u domenu susedskih imisija, tužba za otklanjanje izvora opasnosti, tužbe za naknadu štete kada je došlo do realizacije štete

I.

Pojam obligacionopravne zaštite i razgraničenje obligacionopravne zaštite od drugih vrsta građanskopravne zaštite životne sredine

Obligacionopravna zaštita životne sredine teži *otklanjanju izvora opasnosti od ekoloških šteta*, otklanjanju šteta putem *naknade štete* odnosno, uopšte, pravnoj zaštiti od narušavanja životne sredine. Praktično, pruža zaštitu od štetnih ekoloških imisija. Obligacionopravna zaštita je po svom pravnom karakteru dvojaka: a) preventivna, b) posledično-restitutivna.

Naravno, danas se u evropskom i nacionalnim pravima, obligacionopravna zaštita ostvaruje ne samo putevima građanskog *deliktne* prava¹, već i putem *ugovornog* prava, pre svega, putem *osiguranja od odgovornosti* za realizaciju ekoloških rizika.² Za sada je osiguranje od ekoloških rizika, u uporednom pravu, fakultativno. U oblasti deliktne imisija, stoga

¹ V. paragraf 823. nemačkog Građanskog zakonika (BGB) i komentar u pogledu deliktne odgovornosti za ekološke štete u: Hans Prütting, Gerhard Wegen, Gerd Weinreich, *BGB Kommentar*, 2. Auflage, Luchterhand, 2007, str. 1574. U posebnom zakonodavstvu, v. naročito, *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge/ Bundes-Immissions-Schutzgesetz - Zakon o zaštiti od štetnih ekoloških šteta putem zagađenja vazduha*, putem buke, potresa i sličnih pojava od 14. maja 1990 (BGBl – Bundesgesetzblatt I S 880, sa izmenama i dopunama od 23. novembra 1994, BGBl I S. 3486), u delu: Gesetztexte, Umweltgesetze, Herausgegeben von INTER NATIONES, Bonn, 1995, str. 36-62; *Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen – Zakon o zaštiti od opasnih materijala*, od 25. jula i 27. septembra 1994, BGBl I S. 1703 i I S. 2705, ibid, str. 63-84; *Kreislaufwirtschaftsgesetz und Abfallgesetz - Zakon o privređivanju i upravljanju otpadnim materijalima*, BGBl. I S 2705, ibid, str. 21. Zakon o odgovornosti za ekološke štete SR Nemačke (*Umwelthaftungsgesetz*) iz 1990. godine uvodi objektivnu odštetnopravnu (građansku deliktne) odgovornost za ekološke štete prouzrokovanih dejstvom opasnih postrojenja. Ibid, str. 13.

² V. npr. Z. Stojanović, R. Etinski, J. Salma, D. Đurđev, *Pravna zaštita životne sredine*, Naučna knjiga, Beograd, 1991, str. 153.; - u ovoj publikaciji autor je napisao poglavlje o *Građanskopravnoj zaštiti životne sredine*, sa oblicima građanskopravne zaštite (str. 51-90); J. Salma, *Obligaciono pravo*, šesto/sedmo ponovljeno izdanje, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2007, str. 472-477 (*Opasnost od štete, povreda životne sredine*). Dalju domaću i inostranu literaturu v. u istom delu u bel. br. 1548 i 1549.

što su ekološki rizici po pravilu opasne stvari ili delatnosti. Postoji *objektivna odgovornost* za nastale ekološke štete, na teret nosioca opasne delatnosti ili imaoca štetnih ili opasnih materijala. U nekim zemljama, kao što su npr. Austrija³ i Nemačka⁴, je na osnovu posebnog zakonodavstva (Zakona o atomskim štetama), uvedena tzv. *apsolutna odgovornost*, za ekološke posledice *havarija atomskih postrojenja*, posebno posledice u pogledu *oštećenja zdravlja* građana ili za slučaj *smrti*, pri čemu je zakon za svaku vrstu od ovih šteta predvideo fiksnu naknadu, za svakog oštećenog. Apsolutna odgovornost je takva odgovornost kod koje ni *viša sila nije razlog isključenja* odgovornosti. Poznato je da kod „obične“ objektivne odgovornosti, tj odgovornosti bez obzira na krivicu, ako je šteta nastala usled dejstva više sile, nema odgovornosti imaoca opasne stvari ili nosioca opasne delatnosti.

U obligacionom pravu *princip prevencije* se ostvaruje putem *tužbe za otklanjanje izvora opasnosti od štete* (ekološka tužba – *actio popularis*). To znači da se ova tužba može podneti i pre nastupanja štete ako *opasnost od nastupanja štete preti neodređenom (širem) krugu lica*. Ne radi se o običnom riziku, kao kod tipičnih slučajeva objektivne odgovornosti, već o *riziku na putu realizacije*. (Npr. medicinska istraživanja su pokazala da trajno atomsko zračenje sigurno negativno utiče na zdravlje, ali posledice nastupaju tek posle proteka dužeg vremena). Uslov je preventivne tužbe da štetna ekološka posledica do podnošenja tužbe, nije nastupila. *Actio popularis*, preventivna tužba (čl. 156 ZOO) se može podneti od strane bilo kog lica kome preti šteta, pa čak i od strane lica kome ne preti šteta.

³ V. Bundesgesetz vom 29. April 1964 über die *Haftung für nukleare Schäden* (Atomhaftpflichtgesetz), BGBl 1964/117, 2 BGBl 1991/628 (EO-Nov 1991), BGBl I 1997/140 (WGN 1997). V. in: Kodex des Österreichischen Rechtes, 19. Auflage, Orac, Wien 1998, 27. AtomHG. Odgovornost nastaje u slučaju nuklearne havarije (par. 1). Potrebno je da šteta potiče od nuklearnog postrojenja ili od nuklearnog materijala. Odgovornost nastaje ako je usled nuklearne havarije došlo do smrti, telesne povrede ljudi ili oštećenja ili uništenja imovine. Odgovornost snosi subjekt koji privređuje postrojenjem (par. 3). Ništave su ugovorne klauzule o isključenju odgovornosti za slučaj nuklearne havarije sa posledicom smrti, telesne povrede ljudi (par. 8). Odgovornost se isključuje samo ako je do nuklearne havarije došlo usled dejstva rata (par. 9).

⁴ Prema par. 4. Zakona o odgovornosti za ekološke štete SR Nemačke (*Umwelthaftungsgesetz* vom 10 Dezemeber 1990, BGBl. I S. 2634, BGBl III. 400-9), (v. in: *Zivilrecht, Wirtschaftsrecht*, 10 Auflage, Nomos, Baden-Baden, 2001, UmweltHG 7) odgovornost za ekološke štete se isključuje ako je ona nastala usled uticaja više sile. Po par. 5 ovog zakona ako je postrojenje funkcionisalo propisno, odgovornost za štetu na stvarima se ograničava ako su štete neznatne. Po par. 6 pretpostavlja se uzročnost za štete nastale usled dejstva imisionog postrojenja.

Restitutivni, odštetni princip se ostvaruje *tužbom radi naknade nastale (ekološke) štete*. Uslov je ove tužbe da je pretnja ekološkom štetom realizovana, tj. da je šteta nastupila. (Npr. da je atomsko zračenje dovelo do štetnih zdravstvenih posledica, tj. do oboljenja). Ovu tužbu može podneti samo lice čiji je fizički (zdravstveni), odn. imovinski integritet povređen imisionom *radnjom* ili *propuštanjem* dužnih aktivnosti, tj. lice koje je pretrpelo imovinsku ili neimovinsku štetu. Tuženo lice je imitent koji je neposredno doprineo svojom radnjom ili propuštanjem nastanku štete. Dalji je uslov ove tužbe, da je šteta preko normalne /dozvoljene/ granice. Ako bi npr. buka bila dozvoljena do 50 decibela, šteta nastala do te granice ne bi se nadoknađivala, već samo ona koja je nastupila usled dejstva buke preko dozvoljene (tolerisane) granice. Takođe, mora se dokazati uzročna veza između radnje i posledice.

Obe tužbe su predviđene čl. 156. Zakona o obligacionim odnosima.⁵

Pojam imisija. Imisija je bilo kakvo štetno zadiranje u elemente životne sredine (vodu, vazduh, zemljište, ljudsko zdravlje, floru i faunu), uz trajno ili privremeno narušavanje njenog ranijeg stanja.

Susedske, prekosusedske i prekogranične imisije. *Susedske imisije* su takve povrede životne sredine koje se *ne prostiru preko susedske nepokretnosti*. To su tzv. „klasične“ imisije, obično regulisane odredbama tradicionalnih kodeksa (npr. AOGZ⁶) u poglavljima o susedskom pravu.⁷ U našem pravu su ove imisije regulisane čl. 5. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.⁸ Po tipologiji, radi se o *buci*, o *potresima*, o *dimu*,

⁵ V. Službeni list SFRJ, br. 29/1978, stupio na snagu 1. oktobra 1978. god., sa izmenama i dopunama objavljenim u Sl. listu SFRJ br. 39/1985, 45/ 1989, 57/1989 i u Službenom listu SRJ br. 31/1993.g.

⁶ V. par. 364 st. 2 AOGZ (npr. in: Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, bearbeitet von Dr. Franz Mohr, Taschen Kodex, LexisNexis ARD Orac, Wien, 2003, str. 80) u kome se određuje da vlasnik nepokretnosti može zabraniti susedu da sa svoje nepokretnosti ispušta otpadne vode, dim, gasove, toplotu, mirise, potrese i sl., ukoliko ova dejstva prelaze uobičajenu meru, prema mesnim običajima. U par. 364, pak, određeno je da ako ovi uticaji na susedsku nepokretnost prelaze uobičajenu meru, pored zabrane može se tražiti i naknada štete.

⁷ V. Koziol-Welser, Bürgerliches Recht, Band I., Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht, str. 253, (Nachbarrecht, Immissionen). Gimpel-Hintenegger, Grundfragen der Umwelthaftung, 1994. Rummel-Kerschner, Umwelthaftung im Privatrecht, 1991.

⁸ V. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, Službeni list SFRJ, br. 6/1980 i 36/1990, Službeni list SRJ br. 29/1996 i Službeni glasnik RS br. 115/2005. Po čl. 5 ovog Zakona (1) Vlasnik nepokretnosti dužan je da se pri korišćenju nepokretnosti uzdržava od radnji i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti (prenošenje dima, neprijatnih mirisa, toplote, čadi, potresa, buke, oćicanja otpadnih voda i sl.), preko mere koja je uobičajena s obzirom na prirodu i

o *senci* i sl. Otklanjanje ovih šteta je slično obligacionopravnoj zaštiti, ali se unekoliko i razlikuje. I u ovim slučajevima se može tražiti zabrana daljeg ugrožavanja (štetnog uznemiravanja) susedske nepokretnosti. Takođe, ako je nastupila u klasičnom smislu shvaćena materijalna ili nematerijalna šteta (umanjenje tuđe imovine, tuđeg fizičkog ili psihičkog integriteta, posebno zdravlja), može se tražiti odgovarajuća naknada štete u parničnom postupku.

Prekosusedske imisije su po svom faktičkom štetnom ekološkom dejstvu šire od prostora susedske nepokretnosti, koje ugrožavaju širi (neodređeni) krug fizičkih lica, njihov fizički, zdravstveni odn. psihički integritet, odnosno, prirodom i ljudskim radom i kulturnim stvaralaštvom (npr. građevine od kulturnog ili istorijskog značaja) stvorene vrednosti, uključiv, naravno, ekološki kvalitet vodotoka, zemljišta odn. ugrožavanje flore ili faune nekog područja. Za takve imisije ustanovljena je ekološka tužba, tužba radi otklanjanja izvora opasnosti od štete.

Prekogranične imisije su takve, kod kojih je izvor opasnosti nastao u jednoj zemlji, a posledice, štete su nastupile u drugoj. Na njih se, u zavisnosti od javnopravnog ili privatnopravnog svojstva štetnika primenjuju ili pravila međunarodnog javnog prava ili pravila odštetnog prava po pravilima međunarodnog privatnog prava.

Od **smetanja državine (poseda)**, povodom koje se vodi posedovna parnica (parnica zbog smetanja državine)⁹ susedske imisije se razlikuju po činjeničnom osnovu, po tome, što kod susedske imisije nema direktnog zadiranja u tuđi posed niti se radi o oduzimanju tuđeg poseda (kao što je to slučaj kod smetanja poseda), već se radi o dejstvima na susedsku nepokretnost na način koji ometa svrsishodno odn. namensko korišćenje ometane nepokretnosti. Sama pravna zaštita se kod susedske imisije i kod posedovne parnice bitno razlikuje, pošto se rezultat posedovne parnice ispoljava u povraćaju u prethodno posedovno stanje, tj. u stanje koje je postojalo pre smetanja. Naravno, bez analize pravnih pitanja, osim ako je pre smetanja tužilac sam, vi clam i praecario (tj. silom, potajno ili prevarno) oduzeo posed stvarnom vlasniku, a vlasnik pre posedovne parnice vratio stvar od tužioca. Pored kondemnatorne tužbe (tužbe radi osude na činidbu), parnicu zbog smetanja poseda tužilac može da vodi i putem deklaratorne tužbe, čiji je cilj da se utvrdi činjenica smetanja. Za razliku od

namenu nepokretnosti i na mesne prilike, ili kojima se prouzrokuje materijalna šteta. (2) Bez posebnog pravnog osnova zabranjeno je vršenje smetnji iz st. (1) ovog člana posebnim uređajima.

⁹ V. Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 125/2004, glava XXXI, Postupak u parnicama zbog smetanja državine, čl. 446-452.

posedovne (državinske) parnice, kao posebnog parničnog postupka, imisiona susedska parnica se vodi u opštem parničnom postupku, sa ciljem da se zabrani dalje imisiono smetanje (buka, potresi i sl.), odnosno da tuženi (smetalac, štetnik), isplati vlasniku nepokretnosti (oštećeni, tužilac) čija je nesmetana, svrsishodna upotreba usled dejstva susedske imisije ograničena, odgovarajuću odštetu.

Pojam ekološke štete (objekt obligacionopravne zaštite). O širem smislu, naravno, i obligacionopravna (građanskopravna) zaštita životne sredine se prostire na sve elemente životne sredine, na zemljište, vode, vazduh kao i na živi svet. Tužba radi otklanjanja izvora opasnosti od šteta u pravu ima široki spektar objekata zaštite. Ekološke štete, su međutim, *širi pojam* od štete shvaćene u smislu klasičnog građanskog prava. Ekološke štete, naime, nekada i nisu štete u smislu klasičnog odštetnog prava, protivpravnog umanjenja tuđe imovine ili povrede tuđeg psihičkog ili fizičkog integriteta. Naprosto *nisu merljive merilima građanskog prava, jer su nekada enormne, novčano neizrazive*, a često se ne mogu vezati samo za imovinu nekog konkretnog pravnog subjekta, čak, *nekada i ne mogu da se tretiraju kao javna dobra*, vezana za određeni državni suverenitet u klasičnom smislu reči. One se u svojoj ukupnosti pojavljuju *globalno* (npr. globalno povećanje temperature usled efekta staklene bašte prouzrokovano raznim imisijama, između ostalih, imisijama ugljen dioksida, povećanog ultravioletnog zračenja sunca usled smanjenja ozonskog sloja, omotača atmosfere, itd.). Globalne ekološke štete se teško mogu otkloniti samo građanskopravnim sredstvima zaštite. Potrebne su kompleksne mere kako na domaćem tako i na međunarodnom planu. Ekološke štete u užem smislu su imovinski merljive, odnose se na imovinu nekog određenog fizičkog ili pravnog lica. Od „običnih šteta“ se razlikuju po tome što im je inicijalni uzrok u nekoj imisiji.¹⁰ (Npr. uništen fond riba na delu vodotoka usled ispuštanja štetnih i opasnih hemijskih odn. industrijskih nuz-produkata u vodotok). Ove štete se mogu otkloniti sredstvima klasičnog odštetnog prava (npr. u gornjem primeru restitucijom fonda riba, novčanom naknadom materijalne štete). No, *lokalni pristup i sudska zaštita od mesno nastupelih imisionih šteta*, u smislu prevencije tužbom za otklanjanje izvora opasnosti od šteta i putem zahteva za naknadu štete i uspostave predašnjeg stanja o trošku imitenta, može značajno doprineti i smanjenju globalnog i sprečavanju novih zagađenja, čak i ako je to samo „kap u moru“.

¹⁰ V. prof. dr J. Salma, *Odgovornost za opasnost od štete*, Kopaonička škola prirodnog prava, Pravni život, Beograd, tom I/1988, str. 476-487, i Pravni život, Beograd, tematski broj, I/1989. str. 27-39.

Proširenje građanskopravne zaštite se zapaža kako na *prirodno stvorenim vrednostima* (vode, vodotoci, zemljište itd.), tako i na *ljudskim radom stvorenim vrednostima*¹¹, kao što su naselja, kulturno (građevinsko) nasleđe, istorijsko nasleđe i dr.

Počev od 90-ih godina XX veka uvodi se posebno zakonodavstvo o odgovornosti za ekološku štetu. Posebnu pažnju posvećujemo nemačkom *Zakonu o odgovornosti za ekološku štetu od 1990. godine*.¹² Po ovom zakonu, ako je dejstvom nekog industrijskog postrojenja došlo do nečije smrti, povrede tela ili zdravlja kao i do povrede ili uništenja nečije stvari, imalac (Inhaber) postrojenja dužan je da oštećenom naknadi tako nastalu štetu.¹³ Zakon nabraja oblike imisione štete zbog kojih se daje naknada. To su povreda fizičkog i zdravstvenog integriteta ličnosti, kao i umanjenje imovine. Odgovornost je *objektivna*, tj. nastaje bez obzira na krivicu imaoaca. Imalac nedovršenog postrojenja odgovara za štetu i ako je do štete došlo pre dovršetka izgradnje postrojenja a opasna svojstva su nastupila nakon dovršetka izgradnje postrojenja (tj. ona još nisu postojala u vreme nastupanja štete).¹⁴ Pod *ekološkim štetama* zakon podrazumeva takvu štetu koja nastaje usled uticaja na životnu sredinu koji se ispoljava u vidu *ispuštanja nekog materijala, nastanka potresa, mirisa, pritiska, zračenja, gasa, toplote* i drugih pojava, koje su se proširile u *zemljište, vazduh ili vode*. Pod *postrojenjima* (Anlage) se podrazumevaju mašine, aparati, motorna vozila i slične tehničke naprave.¹⁵ Nema obaveze naknade štete, ako je šteta nastala usled dejstva više sile.¹⁶ Za razliku od ekoloških šteta

¹¹ Pod zaštitom prirode se u literaturi podrazumevaju sve aktivne i pasivne ljudske mere i radnje koje su podobne za zaštitu prirode, vode, naselja sa njihovom kulturnom baštinom, odnosno za zaštitu biodiverziteta. V. Fodor László, *Környezetjog előadások*, - Predavanja o pravu zaštite životne sredine, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 184. U Mađarskoj na zaštićenim područjima organi uprave, na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine iz 1996 (izmene: 2001. godine), mogu odrediti način obavljanja privredne delatnosti (lovstvo, ribarenje, i dr.). Neke privredne delatnosti na zaštićenim područjima mogu da se obavljaju samo uz dozvolu nadležnog organa. V. Fodor László, *Környezetjog előadások*, - Predavanja o pravu zaštite životne sredine, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 188.

¹² V. *Umwelthaftungsgesetz* (UmweltHG) od 10. decembra 1990, Bundesgesetzblatt (BGBl), I S 2634, BGBl. III. 400-9.V. in: *Zivilrecht, Wirtschaftsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 10. Auflage, 2001/2, UmweltHG, 7. V. i Prof. Dr. Hein Kötz, Prof. Dr. Gerhard Wagner, *Deliktsrecht*, zehnte neubearbeitete Auflage, Luchterhand, Wolters Kluwer, München, 2006, str. 200, tač. 517. (Gefährdungshaftung – odgovornost za opasnost od štete, odnosno, za opasne stvari).

¹³ V. paragraf 1. nemačkog UmweltHG-a.

¹⁴ V. paragraf 2. UmweltHG-a.

¹⁵ V. paragraf 3. st.1-3 UmweltHG-a.

¹⁶ V. paragraf 4. UmweltHG-a.

usled dejstva ili havarija atomskih postrojenja, gde imalac, prema nemačkom i austrijskom zakonu o atomskim štetama (*Atomhaftungsgesetz*) odgovara za štetu ako je šteta nastala usled dejstva više sile.¹⁷

Uopšte o ekološkoj parnici. Parnica radi otklanjanja izvora opasnosti od štete kao i parnica radi naknade štete od imisionih dejstava je procesna forma ostvarivanja naknade ekoloških šteta. *Tužilac*, aktivno legitimisani subjekt kod *actio popularis*-a je svako zainteresovano lice, posebno onaj kome pretila šteta, ili kod odštetne parnice, onaj koji je usled imisionog dejstva pretrpeo štetu. Ali, tužilac može biti i bilo koje drugo zainteresovano lice, ako se pretnja štetom prostire na širi, neodređeni krug lica. *Tuženi*, pasivno legitimisani je imalac (po pravilu vlasnik, ali može biti i zakupac) opasne stvari ili postrojenja, odnosno vršilac ekološki opasne delatnosti. Materijalnopravno gledano, mora da postoji uzročna veza između ekološki opasne stvari ili delatnosti preteće ili nastale štete. Prema našem pravu, odnosno, sudskoj praksi, ekološka parnica nije poseban parnični postupak, spada u opšti parnični postupak, zasnovan na načelu kontradiktornosti. Međutim, u našoj procesnoj literaturi ima opravdanih stanovišta, prema kojima ekološka parnica treba da bude poseban parnični postupak, između ostalog, zbog hitnosti, i drugih posebnosti, izraženih kod ekoloških pretnji, kod kojih još nije nastupila šteta i kod kojih sud, izricanjem opravdanih mera radi otklanjanja izvora opasnosti, može sprečiti realizaciju ekološke štete. Sud, u zavisnosti od petita tužbenog zahteva, može doneti (kondemnatornu) odluku o naknadi štete, u vidu novčane naknade, ili u vidu obavezivanja imitenta, ako je to moguće, na povraćaj narušenog ekološkog stanja u pređašnje stanje. Ako do štete još nije došlo, sud može doneti opravdanu meru, u smislu obavezivanja imitenta na otklanjanje izvora opasnosti na trošak imitenta. Npr. ako se radi o ispuštanju štetnih materijala u vodotok, sud može da obaveže imitenta da o svom trošku primeni tehnološki filter. Ako se radi o zagađenju vazduha, sud može da zabrani imisije u vreme kada se građani učestalo i u većem broju zadržavaju na otvorenom gradskom prostoru. Sud, saglasno pravilima ZPP i ZIP može i pre okončanja ekološke parnice da odredi privremene mere¹⁸ ako to nalažu okolnosti slučaja, tj. ako to zahtevaju razlozi sprečavanja nastupanja širih ekoloških posledica.

¹⁷ V. paragraf 25. nemačkog *Atomhaftungsgesetz*-a, v. npr. in: Kötz-Wagner, *Deliktsrecht*, 10. izdanje, Luchterhand, Kluwer, München, 2005, str. 202, tač. 523.

¹⁸ V. Zakon o izvršnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 125/2004, Glava V, Privremene mere, čl. 291-298, čl. 302-303, posebno čl. 303, st. 1, tač 9.

Osnov odgovornosti za ekološku štetu (kada je došlo do prekoli-mitne štete) je u našem pravu (po čl. 156 ZOO) *objektivna odgovor-nost*, nezavisno od krivice imitenta. Tako je to i u uporednom pravu, npr. u nemačkom vodnom pravu za štete od ispuštanja opasnih materijala u vodotok.¹⁹

U procesnoj literaturi su isticane kritike povodom *actio popularis*-a iz čl. 156. ZOO. Primedbe su se odnosile na to da se tužba može podneti i ako nije došlo do štete, tj. do povrede subjektivnih prava. Ali, dati su i odgovori (i materijalnopravne i procesne prirode) u prilog odbrane reše-nja iz čl. 156. Naime, kod tuživosti subjektivnih prava opšte usvojena procesna literatura smatra da je procesna pretpostavka tuživosti ispunjena ako postoji tvrdnja tužioca da je njegovo subjektivno pravo povređeno ili ugroženo, što je upravo, po pravilu, slučaj i kod ekološke parnice.

II.

Bliža pravila o ekološkoj tužbi (*actio popularis* - tužbi radi otklanjanja izvora opasnosti od štete) i tužbi radi naknade pravom priznate ekološke štete

I tužba radi otklanjanja izvora opasnosti od nastupanja štete (ekolo-ška tužba –*actio popularis*) i tužba radi naknade već nastupele ekološke štete se podnose u parničnom postupku, pred mesno nadležnim opštinskim sudom određenim po mestu nastupanja štete, odnosno pred sudom prebivališta ili sedišta imitenta-štetnika.

A. Materijalnopravni uslovi podnošenja tužbe radi otklanjanja izvora opasnosti od štete. a) *Postojanje opasnosti od nastupanja štete od nekog izvora opasnosti od štete.* Potrebno je da postoji neki izvor koji preti nastupanjem štete. To može biti, po sudskoj praksi, visokonaponska električna mreža neposredno iznad građevinskog objekta na brdskim prostorima, sa intenzivnim i učestalim meteorološkim neprilikama, štetno povećano zračenje iz atomskog postrojenja, ispuštanje štetnih ili opasnih materijala u vodotok ili na poljoprivredno zemljište, davanje stimulativnih materijala za rast životinjama neposredno pre kori-

¹⁹ Po čl. 22 Wasserhaushaltsgesetz-a, Zakona o vodama Nemačke, uvodi se objek-tivna odgovornost imitenta za štete od ispuštanja materijala sa opasnim dejstvima u vodo-tok. Za štetu je odgovoran onaj koji je štetnu materiju neposredno ispustio u vodotok. Nema pravnog značaja činjenica, da li je imitent znao da ispušteni materijal ima štetno dejstvo. V. o tome, Günter Hager, *Haftung für Umweltschaden*, in: Czechowski-Hendler (Hrsg.), *Warschauer Gespräche zum Umweltrecht, Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, 1992, str. 139 (Haftung-sgrund).

šćenja mesa i mesnih proizvoda za ishranu ljudi, ispuštanje štetnih materijala u vazduh koji predstavljaju opasnost za zdravlje građana, itd. b) Izvor opasnosti treba da preti nastupanjem štete na imovini ili zdravlju neodređenog, *šireg kruga lica*. Potrebno je dakle da se radi o pretnji štetom prema većem broju subjekata. g) Da *šteta u vreme podnošenja tužbe još nije nastupila*, ali je rizik na izvesnom putu realizacije. Npr. postoji intenzivno štetno jonizirajuće zračenje, ali zdravstvene posledice još nisu nastupile. Potrebno je da između izvora opasnosti i preteće štete postoji hipotetična ali dokaziva kauzalna veza. Krivica nije uslov odgovornosti, pošto se radi o objektivnoj odgovornosti, usled toga što se kod izvora opasnosti od štete širih razmera obično radi o opasnoj stvari ili delatnosti za koje ZOO predviđa objektivnu odgovornost.

Procesni elementi actio popularis-a. I. Tužba. a) *Tužilac*. Tužilac može biti svako zainteresovano lice, i onaj kome preti šteta, i onaj koji nije neposredno ugrožen, ali uverljivo tvrdi da postoji pretnja štetom od nekog određenog izvora opasnosti od štete. Otuda i izraz „popularne ekološke tužbe“, pošto tužbu može podneti i lice čije pravo ili pravni interes nije neposredno ugrožen odn. povređen. U drugim parničnim postupcima tužilac može biti samo lice koje tvrdi da mu je (da je njemu, a ne drugome) ugroženo ili povređeno pravo.

b) *Petit tužbenog zahteva*. Petit tužbenog zahteva treba da se odnosi na traženje odgovarajućih sudskih mera podobnih za otklanjanje izvora opasnosti. Te mere zavise od prirode imisije. Npr. ako je štetna imisija prodrla u vazduh, može se tražiti da se zabrani ispuštanje u vreme kada se na datom ugroženom prostoru zadržava veći broj ljudi. Može se tražiti da se o trošku imitenta izgradi odgovarajući zaštitni filter, i dr. Osim ovih osuđujućih petita, tužba može biti usmerena i na traženje zabrane daljeg vršenja imisija, kao i na deklaraciju o ugrožavanju. Ako je pored postojanja ugrožavanja, deo preteće štete već nastupio, uz zahtev radi otklanjanja izvora opasnosti može se tražiti i naknada štete. Ali, potonji zahtev može podneti u istoj ili u samostalnoj parnici samo ono lice koje je pretrpelo štetu. v) *Tuženi*. Tuženo lice u ekološkoj parnici je imalac postrojenja ili materijala koji ugrožava životnu sredinu, odnosno čija delatnost dovodi do opasnosti od nastupanja štete širih razmera.

II. De lege ferenda gledano, dokazni postupak, naročito ako okolnosti ukazuju na to da neposredno preti nastupanje štete, treba da je hitan. Sud može izvesti i dokaz koji nije predložen, ali je neophodan da bi se uverio da je pretnja štetom stvarna.

III. Presuda. Kao i petit tužbenog zahteva i presuda može biti *deklaratornog* ili *kondemnatornog* (osuđujućeg) karaktera. Sud će opravda-

nu meru izreći u granicama predloga saglasno dispozicionom načelu koje dominira u parničnom postupku: *ne eat iudex ultra et extra petitum partium*). Ali, sud u slučaju neposredno preteće štete, po našem mišljenju, može odrediti i sam potrebnu meru nezavisno od predloga tužioca. Šta više, može odrediti i privremenu (izvršnu) meru, pre okončanja ekološke parnice, prema pravilima prethodnog izvršnog postupka, ako bi bez te hitne izvršne mere još u toku parnice, došlo do nastupanja veće štete za širi krug lica. Ako je deo preteće štete već nastupio, te je tužbu podnelo lice koje je pretrpelo štetu, odluka suda se odnosi i na odštetni deo petita. Procesni *troškovi* i troškovi opravdanih sudskih mera radi otklanjanja izvora opasnosti terete imitenta, tj. tuženog koji je svojom radnjom ili propuštanjem doveo do ugrožavanja.

B. Tužba radi naknade ekološke štete. Ova parnica se razlikuje od prethodne po tome što je izvor opasnosti od štete realizovan usled dejstva protivpravne imisione radnje ili propuštanja, tj. kada je ekološka šteta već nastupila. Ovu tužbu, za razliku od prethodne, može podneti samo lice čija je imovina, telesni ili zdravstveni integritet povređen imisionom radnjom nosioca izvora opasnosti od štete. Potrebno je da se radi o materijalnoj ili nematerijalnoj šteti saglasno opštim pravilima ZOO o vrstama štete.

III.

Razgraničenje obligacionopravne (građanskopravne, privatnopravne) zaštite od javnopravne (upravnopravne, krivičnopravne) zaštite životne sredine

Civilnopravna, dakle i obligacionopravna zaštita životne sredine se ne može u potpunosti odvojiti od javnopravne zaštite, barem zbog zajedničkih ciljeva, prevencije i restitucije. U evropskoj literaturi i smernicama (Richtlinien) Evropske unije odavno se govori o *integralnoj zaštiti životne sredine*²⁰, o *koordinaciji i saradnji (između različitih orga-*

²⁰ *IPPC Integrated Pollution Prevention and controll*. V. Uvodne odredbe Smernice EZ (Evropske Zajednice) br. 96/61. One govore o zaštiti životne sredine kao *celine*, o *prevenciji* od novih zagađenja i o *smanjenju postojećih zagađenja*, kao i o *podizanju odlučivanja* o merama zaštite životne sredine *na najviše moguće nivoe*. Kod *angažovanja novih industrijskih postrojenja* zemlje članice EU treba da uvedu specijalne postupke *davanja dozvole* kojima prethodi prethodna ekološka analiza. Ta analiza se prostire na *prethodnu procenu uticaja* planiranog novog proizvodnog, industrijskog privrednog aglomerata na sve elemente životne sredine, na vodu, vazduh, zemljište. Postoji posebna Smernica EZ br. 86/278 koja se odnosi na zaštitu zemljišta od akumulacije teških metala. V. npr., Fodor László, *Környezetjog előadások*, - Predavanja o pravu za-

na vlasti- upravnih i pravosudnih)²¹, o *prevenciji*²² i o *restituciji*,²³ *jav-*

štite životne sredine, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 102. Na prostoru Evrope se naročita normativna i aplikativna pažnja se posvećivala problemu upravljanja (odlaganja) i privređivanja (reciklaža) industrijskih i potrošačkih otpadnih materijala. Opšta pravila su sadržana u Smernici o otpadnim materijalima br. 91/56 EZ, kojim se menja Smernica EZ br. 75/442. (V. npr. Fodor, L., op. cit, str. 165). Ove nove instrukcije se odnose na sve vrste otpadnih materijala, na opšte zadatke vezane za otpadne materijale, opšta pravila radi sprovođenja tih zadataka, proceduralne norme vezane za upravljanje otpadnim materijalima. Norme služe kao norme orijentiri za izradu nacionalnih normi. Ciljevi su da članice EZ preventuju nastanak novih otpada i da preduzmu mere za smanjenje postojećih otpada, a posebno da smanje njihovo štetno dejstvo. Stimulišu se tzv. čiste tehnologije, bez štetnih dejstava po okolinu, zatim, tehnologije radi razgrađivanja (detoksikaciju) otpadnih materijala, kao i proizvodi koji ne sadrže štetne materijale. (V. Fodor, op.cit., str. 165.)

²¹ O koordinacionom principu, u austrijskom pravu, v. npr. Manfred Welan, *Zum Stand des Umweltrechts in Österreich*, in: Czechowski/Hendler (Hrsg.), *Warschauer Gespräche zum Umweltrecht, Umwelt in Mittel- und Osteuropa*, Boorberg Verlag, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, 1992. str. 90 i dalje. Autor navodi da u Austriji ne postoji katastar zagađivača. Op. cit., str. 91. Ukazuje se na ogromne količine industrijskog i saobraćajnog zagađenja 1990. godine. Tada se planiralo da se emisije do 2000. godine smanje na 70% dotadašnjih vrednosti. A da bi do toga došlo, potrebna je saradnja svih društvenih snaga. U pogledu politike zaštite vazduha ukazuje se da je jedna trećina šuma ugrožena novim imisijama. Austrijska Akademija nauka predlaže snižavanje granica, donjih limita dopuštenih zagađenja. U industriji i u javnom sektoru se vrše velika ulaganja u cilju izgradnje katalizatora. U pogledu upotrebljivih zemljišta za agrarnu proizvodnju, jedna petina je ugrožena zemljišnim imisijama, posebno agrohemikalijama, neorganskim i organskim štetnim i opasnim materijalima. V. Welan, op. cit., str. 90-94. Ukupna količina otpadnih materijala (indsurijskog i građanskog porekla) iznosi 2,45 miliona tona godišnje. Tri četvrtine austrijanaca u to doba, u devedesetim godinama, su smatrala da se ne čini dovoljno na planu zaštite životne sredine. U mađarskom pravu v. Fodor László- Prugberger Tamás, *A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései* (Sistem ekološkog prava, teorijska i praktična pitanja), Budapest, NEOTIPP Bt, 1997, str. 12. Ističe se potreba za kritičkim sagledavanjem apsolutno liberalnog trgovinskog pristupa, koji u potpunosti vlada pod firmom autonomije, privrednim životom u oblasti proizvodnje i pružanja usluga. Ponekada, bez obzira na životnu sredinu. To utiče i na druge oblasti života. Potreban je veći upliv upravnog prava. Sa druge strane, ističe se kontrola uprave od strane pravosuđa. Akademik Prof. Dr. Sólyom László, u delu: *Környezetvédelem és polgári jog* (Zaštita životne sredine i građansko pravo), Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, str. 117, pleđira za afirmisanje upravnog sudovanja, radi kontrole administrativnih odluka na planu životne sredine. Naime, te (administrativne) odluke su nekada suviše „liberalne“, te dopuštaju i ono što se ekološki ne da opravdati. V. i Fodor László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 58. Po Fodoru, princip saradnje znači da su država, odnosno organi vlasti, građani, organizacije građana, subjekti koji koriste elemente životne sredine dužni da saraduju. Državni organi jedne vrste (npr. uprava) dužni su da saraduju sa organima druge vrste (npr. pravosuđe). O pravnom regulisanju ekološkopravnih principa u Evropskoj uniji v. Bándi Gyula, *Környezetjog – Ekološko pravo*, Osiris Kiadó, Budapest, IV. kiadás, 2004, str. 257-329, posebno, str. 21-59.

*nosti*²⁴ kao i o *metaprinicipima svih grana prava* (kako javnog i privatnog, tako i unutrašnjeg i međunarodnog prava), potrebnih radi pravnog - zakonskog regulisanja, kojima se doprinosi efikasnijoj zaštiti životne sredine.²⁵ Imisije su postale, čak iako imaju lokalni izvor, prekogranične sa globalnim posledicama, otuda se ekološko pravo ne može posmatrati niti samo kao ekološko privatno, niti samo kao ekološko javno (i međunarodno) pravo. Na globalne izazove treba odgovoriti koncepcijski. Mora se uvažiti metodološka meta-načelna celina, bez obzira na pravno-tehničke, teorijske i metodološke teškoće. Ali, pri tome se ne mogu suspendovati ni specijalne metode regulisanja pravne zaštite životne sredine ustanovljene u pojedinim granama prava. Kodifikacioni problem predstavlja i sam **sistem ekološkog prava**. Ima više koncepata. Prema *prirodi pravnih normi*, razlikuje se ustavno ekološko pravo, upravno ekološko pravo, ekološko pravo otpadnih materijala, ekološko krivično pravo, ekološko privatno pravo (susedskopravna zaštita od imisija i naknada štete od imisija), kao i međunarodno ekološko pravo. Drugi pogled na sistem ima za kriterijum *objekat zaštite*, a to su vazduh, vode, zemljište, i dr. Taj koncept je rezultirao (u Evropi) u *partikularnom zakonodavstvu*, kao što je Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o gazdovanju električnom, Zakon o iskorišćavanju zemljišta, zakon o vodama, Zakon o upotrebi motornih vozila, Zakon o alarmu od smoga²⁶, itd. Sličan partikularni koncept je zastupljen i u Srbiji.

²² V. npr. Fodor László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 27, 52. Načelo prevencije je naročito naglašeno počev od Štokholmske konferencije od 1972. godine posvećene zaštiti životne sredine. Postoje dva aspekta prevencije, prvi je da pravne mere ne utiču na privrednu strukturu, drugi je onaj, koji utiče na privrednu strukturu, npr. destimuliše tehnologije i proizvode koji negativno utiču na životnu sredinu. V. Fodor, op.cit., str. 27. in fine.

²³ V. npr. Fodor László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str.55.

²⁴ V. npr. Fodor László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 59. Javnost znači da sve pojave i podaci vezi sa stanjem životne sredine treba da budu dostupni građanima, odnosno javnim sredstvima informisanja.

²⁵ J. Salma, *The law of ecology - principles and system*, Yugoslav Law / Droit Yougoslave, 40 years of the Institute of comparative law - Institut de droit comparé, Beograd, 1996/1-3. str. 189-204. J. Salma, Načela i sistem ekološkog prava (referat na IX naučnom savetovanju Kopaoničke škole prirodnog prava), objavljeno in: Pravni život (poseban broj posvećen referatima sa savetovanja), Beograd, br. 1995/9, tom I, str. 267-280.

²⁶ Manfred Welan, *Zum Stand des Umweltrechts in Österreich*, in: Czechowski/Hendler (Hrsg.), *Warschauer Gespräche zum Umweltrecht, Umwelt in Mittel- und Osteuropa*, Boorberg Verlag, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, 1992. str. 91-94.

Nije slučajno, da su u Evropi 90-ih godina ustanovljeni **kodeksi životne sredine**, koji su pravno „subordinirali“ dotadašnji koncept prava zaštite životne sredine tradicionalnim metodama pojedinih grana prava (npr, upravnopravna zaštita: metod subordinacije; građanskopravna zaštita: metod koordinacije i ravnopravnosti, itd.). U njima su se morali naći zajednički, meta principi, načela koja nisu subordinirana, metodima zaštite pojedinih grana prava, ali koja su podobni da koordiniraju pravnu zaštitu. Oni su usvojeni u kodeksima životne sredine. Problemi kodeksa su se stvorili na raskoraku između dve težnje, mehaničke i koncepcijske inkorporacije: (a) Najpre se radilo o *prostoj inkorporaciji postojećih ekoloških normi*, u raznim kodeksima civilnog i javnog prava, što je moglo rezultirati u pukom pravno-tehničkom kodeksu. Pokazalo se, da takav kodeks ne donosi ništa novo u odnosu na dotadašnju partikularnu regulativu, razasutu zakonima iz pojedinim grana prava, kao što su građansko pravo, krivično pravo, itd., odnosno u zakonima koji su po prirodi stvari vođeni različitim metodima regulisanja i sankcionisanja, posebno u pogledu potrebe za povećanom pravnom zaštitom. (b) Zatim, nastojanja su išla ka *koordiniranom, kompleksnom kodeksu*, vođenom meta-pravnim principima.

Prema tome, „mehanička“ inkorporacija partikularnih odredaba pojedinih grana prava u oblasti zaštite životne sredine,²⁷ je značila unošenje u kodeks o životnoj sredini ono što su pojedine grane prava već ranije sadržavale, ali bez promene originernih metoda regulisanja karakterističnih za datu granu prava. Drugi pristup je bio vođen principom koordinacije svih grana prava. On je značio uvođenje zajedničkih opštih načela i potrebu da se njima prilagode metode zaštite pojedinih grana prava.²⁸ Ali, uvođenje meta-principa nije bilo nimalo jednostavno (naravno, ne samo na pravno-logičkom planu), iz razloga, što se npr. civilno-pravni metod regulisanja ispoljava u vidu primene principa ravnopravnosti stranaka, a

²⁷ Nacionalni zakoni o zaštiti životne sredine, u smislu i po metodu legislativne integracije iz svih grana prava u jednom zakonskom aktu, nastali su u 70-tim godina, ali gledano po kodifikacionom metodu, norme inkorporisanih odredaba krivičnog, građanskog i upravnog prava još nisu subordinirane zajedničkim principima regulisanja, otuda se ovi zakoni ne mog smatrati kodeksima. Legislacija o životnoj sredini je ipak na vrlo visokom nivou u Danskoj (1973), Švedskoj (1969), Švajcarskoj (1985) i drugim zemljama.

²⁸ Metaprincipe prihvata Holandski kodeks o zaštiti životne sredine od 1993, tako da se on smatra jednim od pravih kodeksa, dakle zakonodavstva koje ne sadrži samo „mehanički zbir“ inkorporisanih zakonskih odredaba različitih grana prava, koje uređuju i životnu sredinu. V. npr. Fodor László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 28.

dominantni upravno-pravni metod se pojavljuje u vidu principa subordinacije. U takvoj kontrarnoj metodologiji regulisanja gotovo je nemoguće uspostaviti pravno koristan i efikasan metajuristički princip.

Rešenje je nađeno na trećem polju, tj. na polju koje ne negira specifične metode regulisanja po pojedinim granama, zadržava ih, ali ih ujedno usmerava na glavne *koordinacione aspekte*, na prevenciju i na restituciju.

U 90-tim godinama evropsko pravo, pod uticajem vidnih globalnih zagađenja, prilikom stvaranja nacionalnih kodeksa o životnoj sredini, se *odriče principa solidarnosti* (tj. da je svako dužan da jednako snosi teret razvoja, pošto i sam doprinosi zagađenju životne sredine). Odricanje od solidarnosti je usledilo zbog toga što je po načelu solidarnosti nepravedno, jednako raspoređivan teret rizika zagađenja između onih koji zagađenju vidno doprinose i onih koji tome nesrazmerno manje doprinose, i to na teret potonjih. Uvodi se umesto principa solidarnosti novi princip da *sam zagađivač i samo on odgovara* za štetu koju je prouzrokovao.²⁹ Pri tome, u načelu, zagađivač odgovara za štetu, te nema razloga za primenu socijalizacije odgovornosti za ekološku štetu, tj. domenu odgovornosti ne participiraju oni koji nisu odlučno doprineli šteti.

Kod tzv. *skupnih imisionih šteta*, sa stanovišta konstrukcije nosioca odgovornosti za štetu, pojavila se alternativa između pasivne *solidarne* odgovornosti i *podeljene* odgovornosti između svih subjekata koji potencijalno ili stvarno doprinose, u manjoj ili većoj meri, zagađenju životne sredine. *Skupne imisije* su takve kod kojih u prouzrokovanju *ima više učesnika*, ali kod kojih pojedinačni imitent, samo svojom imisijom ne doprinosi (konačnoj) šteti, tako da se pojedinačno može ekskulpirati od odgovornosti, dokazom da njegova imisija nije dovela do štetne ekološke posledice, odnosno da je njegova imisija, u izolovanim uslovima, bez sadeljstva drugih imisija, ne dovodi do štete. Npr. hipotetično, ispuštanje tehnoloških voda iz pivare u vodotok po sebi ne doprinosi redukciji ribnog fonda. Ekskulpacija (oslobođenje od odgovornosti) izolovanog imitenta se u praksi ostvaruje dokazivanjem, da su imisije u (administrativno) dozvoljenim granicama. Kod skupnih imisija šteta nastupa usled *sadejstva* svih imisija. *Podeljena odgovornost* bi bila srazmerna doprinosu u prouzrokovanju, a *solidarna* bi bila takva da se bilo koji imitent od više imitenata može obavezati na snošenje celine štete, pri čemu bi tuženi solidarni sadužnik, isplatilac, mogao u regresnoj parnici tužiti ostale, u prvobitnoj parnici netužene solidarne sadužnike. Drugim rečima, da u inicijal-

²⁹ V. o tome, u doktrini, npr. u austrijskom ekološkom pravu, Bernhard Raschauer, Umweltrecht.

noj parnici tuženi i osuđeni isplatilac, po isplati štete, u svojstvu tužioca pokrene parnicu protiv ostalih „solidarnih“ sadužnika, radi konačne podele odštete, srazmerno doprinosu svakog od njih. Oba puta, načina utvrđivanja odgovornosti su problematični, zbog pojedinačnih ekskulpacionih razloga (razloga oslobođenja od odgovornosti), tj. zbog mogućnosti dokazivanja da pojedinačni imitent, izolovano, sa svojom imisijom, nije doprineo šteti. Rešenje (prevencionog) problema od skupnih imisija se može tražiti i izvan civilnog (građanskog) prava, u smislu administrativne evidencije strukture imisija, pri čemu se prilikom izdavanja novih dozvola može sagledati i dejstvo novog potencijalnog zagađivača u ukupnom hemijskom dejstvu.

Povećanju individualne, umesto podeljene, solidarne i „solidarizacije“ (socializirane) odgovornosti, služilo je i afirmisanje jednog od novih osnovnih principa evropskog prava o *održivom razvoju*. Ne radi se o tendenciji „kočenja“ razvoja. Pre se radi o tome da sam razvoj, tj. nosioci razvoja, moraju, i iz sopstvenih interesnih (ekonomskih) razloga, uložiti ne samo u profitne tehnološke inovacije, već i u ekološke prevencije. Imajući u vidu da su tehnološke inovacije počev od sredine XX veka, gotovo do poslednje decenije tog veka, često bile bez prethodne ekološke analize, u smislu, da li primena date inovacije doprinosi povećanju (mesnih, regionalnih, zemaljskih ili preko-graničnih, odnosno globalnih), tj. nisu bile dovoljno tehnološki preventivne od nastupanja ekoloških rizika (npr. energetska atomska postrojenja).³⁰ Naime, ako nema ekoloških ulaganja povećavaju se ekonomske obaveze na planu odštete.

Pored nacionalnih kodeksa o životnoj sredini, često vođenih i zajedničkim pravom Evrope (gemeines Recht, aquis communautaire) donošene su i **smernice i uredbe** Evropskog Saveta i Evropskog parlamenta koje su služile kao orijentiri za harmonizaciju unutrašnjeg, nacionalnog ekološkog prava, odnosno radi direktne primene od strane nacionalnih sudova.³¹ Smernice (Richtlinien) međutim, nisu subordinacione, već koordinacione.

³⁰ Pomenimo samo havarijsko zagađenje cele srednjo-istočne Evrope usled pucanja Černobiljskog atomskog energetskeg postrojenja 1983. godine, havarijskog problema u Bugarskoj na atomskom energetskeg postrojenja krajem 80-tih godina u Kozloduju.

³¹ V. npr. Smernicu Evropskog saveta (Richtlinie des Rates) br. 87/337 EEZ (Evropske ekonomske zajednice) koja se odnosi na analizu ekoloških dejstava u domenu zemljišta, voda, vazduha, biljnog i životinjskog sveta, kulturnih dobara i uzajamna dejstva različitih ekoloških uticaja. Tu je i Uredba Evropskog saveta br. 1836/93 EZ o ekološkom menadžmentu i audiciji u pogledu zemljišta, voda, vazduha i o međusobnom uticaju, kao i o ekološkom sistemu. Postoji i uredba Saveta br. 1980/2000 EZ vezana za zemljište, vode, vazduh, ozonski omotač i biološku diverzibilnost. V. npr. Fodor, László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bibor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 18-19.

cione, usmerene na doprinosu evropskog prava harmonizaciji ututrašnjeg (nacionalnog) ekološkog prava, sve u cilju smanjenja ekoloških šteta, na regionalnom, nacionalnom i globalnom planu. One nemaju direktnu primenu (osim određenih izuzetaka), pošto su pre svega ustanovljeni, kao zajednički orijentiri za nacionalno zakonodavstvo. Uredbe Saveta odn. Parlamenta (Die Verordnungen), međutim, imaju obavezno i direktno dejstvo, oni se bez akta ratifikacije primenjuju kao deo zajedničkog prava od strane nacionalnih sudova i drugih organa vlasti.³²

Upravno-pravna zaštita je najčešće preventivna. Pravni instrumenti upravnog prava su (1) katastar zagađivača, (2) izdavanje dozvole za korišćenje javnih dobara (kao što su prirodni vodotoci i vodni recipijenti), (3) u slučaju nepoštovanja uslova iz dozvole, ukidanje dozvole, na osnovu rezultata inspekcijuskog nadzora, (4) prethodna ekološka analiza projekata novih industrijskih aglomerata (saglasno načelnim pravilima EU), (5) propisivanje dozvoljenih limita zagađenja. Ovi instrumenti administrativnog prava imaju pravne veze sa obligaciono-pravnom odgovornošću za imisione štete na planu međusobnog odnosa građanskopravne protivpravnosti (opšte zabrane prouzrokovanja štete) i administrativnopravne dopuštenosti (koncesioniranosti), odn. na planu odgovornosti za štete preko administrativnih limita.

Ad 1-2. U našem pravu *katastar zagađivača* je najpre uveo Zakon o vodama.³³ Katastar, po zakonu vode javna vodoprivredna preduzeća.³⁴ Uloga katastra je preventivna i služi radi evidencije stvarnih zagađivača i predstavlja podlogu za izdavanje novih *vodoprivrednih dozvola* radi (*posebnog*) *privrednog iskorišćavanja* voda. Privredna eksploatacija voda (peska, šljunka, mineralnih sirovina) se ostvaruje na osnovu vodoprivredne dozvole, *uz naknadu* koju korisnik plaća imaocu (nosiocu prava upravljanja) na koncesioniranom javnom dobru (npr. državi ili lokalnoj samoupravi). Ona se ne sme vršiti na način kojim se menja dotadašnji *režim voda* (pravac i tok) kao i pravo na opštu upotrebu vlasnika niželežećeg

³² V. npr. Dr. Jeney Petra, Dr. Kende Tamás, Dr. Lövenberg Viktória, *Európai Kö-zösségi jog* (Komunitarno pravo Evropske unije), Novissima Kiadó, Budapest, 2005, str. 13; Kecskés László, *EU-jog és jogharmonizáció* (Pravo Evropske unije i pravna harmonizacija), HVG Orac, Budapest, 2003, str. 12-431; Fischer/Köck, *Europarecht, einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen*, Prugg Verlag Eisenstadt, 1986, str. 84 (vezano za Konvenciju o ljudskim i građanskim pravima).

³³ Zakon o vodama RS, Službeni Glasnik RS br. 46/1991, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 54/1996 i 101/2005.

³⁴ V. čl. 82 st. 1 Zakona o vodama RS, gde se između ostalog određuju delatnosti javnih vodoprivrednih preduzeća, uključiv i vođenje vodoprivrednog informacionog sistema i dokumentacije o vodama.

zemljišta voda. Opšta upotreba javnih voda je pravo na egzistencionalnu (voda za piće i za elementarno navodnjavanje, bez naročitih naprava, pribrežnog zemljišta) i komunikacionu upotrebu (saobraćaj na plovnim i splavnim) vodotocima. *Opšta upotreba* je jednaka i besplatna za sva fizička lica. Ostvaruje se direktno na osnovu zakona, bez posredovanja administrativne dozvole ili saglasnosti.

Ad 3. *Vodoprivredna dozvola*³⁵ za privrednu upotrebu voda se može izdati uz određene *uslove*³⁶ u pogledu količine i načina iskorišćavanja. U slučaju nepoštovanja tih uslova, konstatovanih u postupku inspeksijske kontrole, jednom izdata *dozvola se može ukinuti*. Takođe, u slučaju prekoračenja uslova dozvole može se tražiti od strane davaoca koncesije (države ili lokalne samouprave) *naknada štete na teret korisnika koncesije* u vidu uspostave predašnjeg stanja (režima voda), na teret troškova korisnika koncesije.

Ad 4. Od toga se (proceduralno) razlikuje tzv. *prethodna ekološka analiza* novih industrijskih postrojenja, prema smernicama Evropske unije koje važe na područjima punopravnih članica EU. Institut prethodne analize ekološkog dejstva novih planiranih industrijskih postrojenja koje potencijalno ugrožavaju životnu sredinu predviđa Smernica (Richtlinie) br. 85/337 Saveta. Pojam prethodne analize ekološkog dejstva reguliše čl. 3 Smernice. Prethodna analiza se odnosi na (potencijalna) ekološka dejstva novog planiranog industrijskog aglomerata na sve elemente životne sredine, na ljudsko zdravlje, na floru i faunu, na zemljište, na vode, na materijalna dobra, na kulturno nasleđe, kao i na međusobna sadejstva pojedinačnih ekoloških pojava. Radi se o analizi neposrednih i posrednih dejstava. Cilj Smernice je da se uz odgovarajuće proceduralne garancije obezbedi podloga za odlučivanje nadležnih organa koji daju dozvolu za novu izgradnju. Postupak prethodne analize se može integrisati u druge procedure nacionalnog prava, kao što je postupak za izdavanje građevinske dozvole, vodoprivredne dozvole i sl. Najveći broj punopravnih članica EU (npr. Francuska, Velika Britanija, Nemačka, Danska, Irska i dr.) je postupio na taj način. Naime, prethodnu ekološku analizu su ugradili u postojeće procedure izdavanja dozvola.³⁷

Ad 5. Određivanje *dopuštenih limita imisija* (npr. kod buke 50 decibela), tzv. tolerisanih ekoloških dejstava, je „uloga“ administrativnog (upravnog) prava. Iako imisije do tolerisanih granica takođe mogu dovesti

³⁵ V. čl. 18-22 Zakona o vodama RS.

³⁶ V. čl. 14 Zakona o vodama RS.

³⁷ V. Fodor László, *Környezetjog előadások* (predavanja o pravu životne sredine), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, str. 75-82.

do štete, do tih granica nema administrativne odgovornosti, odnosno upravnopravnih posledica. Ali, sa stanovišta građanskog prava, pomalo de lege ferenda posmatrano, administrativna dopuštenost imisija ne znači uvek i civilnopravnu dopuštenost, odnosno isključenje obligacionopravne odgovornosti za nastalu štetu usled imisionih dejstva ispod graničnih imisija. Razlog nalazimo u odredbama ZOO o opštoj zabrani prouzrokovanja štete. Takođe i zbog toga, što su administrativno dopušteni (tolerantni) limiti često visoko odmereni, tako da njihovo poštovanje ne isključuje nastanak šteta, posebno u uslovima skupnih imisija. Istina, de lege lata, sam ZOO u čl. 156 predviđa, da se odgovara samo za štete preko tolerisanih granica. Mislimo da je ova odredba ZOO-a donekle problematična, pošto se govori o štetama preko dopuštenih granica.

Krivičnopravna i prekršajnopravna zaštita životne sredine je posledična. Krivičnopravna odgovornost sankcioniše ekološku povredu tek ako je nastupila inkriminisana posledica. Uslov je da je ekološka povreda tačno propisana posebnim delom krivičnog (odn. prekršajnog) prava. U protivnom nema krivične odgovornosti. Dok je građanskopravna odgovornost za imisije zasnovana u osnovi na opštoj inkriminaciji (opšta zabrana prouzrokovanja štete drugom), dotle krivičnopravna odgovornost nastupa tek na osnovu specijalne ekološke inkriminacije. Odgovornost za ekološku štetu je objektivna, a kod krivično-pravne odgovornosti za ekološke posledice je subjektivna, zasnovana na nečijoj krivici. Istina, ima u našem pravu i shvatanja, kao i normativnih rešenja, koja za ekološku štetu predviđaju „objektivnu krivičnu odgovornost“. To je, međutim, protivno opštoj konstrukciji krivičnopravne odgovornosti koja je inače uvek subjektivna. Krivična sankcija za ekološku povredu može biti novčana kazna koja se plaća fiscus-u, dok novčana naknada ekološke štete (npr. u slučaju povrede zdravlja fizičkih lica) pripada oštećeniku, odn. oštećenim licima.

IV

Zaključna razmatranja

U ovom radu autor razmatra odštetnopravni aspekt građanskopravne zaštite životne sredine, tj. odgovornost za otklanjanje izvora opasnosti, kada opasnost od štete preči neodređenom krugu lica uz pravo na tužbu potencijalno ugroženih ili bilo kog drugog zainteresovanog lica (actio popularis) kao i pravo na naknadu štete kada je ekološka šteta nastupila u vidu povrede imovine i zdravlja. Izvršeno je razgraničenje modernih imisija prema klasičnim imisijama, pre svega, u pogledu klasičnih imisija, u

domenu susedskog imisionog prava. Klasične imisije faktički deluju kao ugrožavanje ili povrede prava ili pravnih interesa suseda (buka, potresi, dim, senka i sl.). Za razliku od njih, nove, moderne imisije u faktičkom dejstvu ugrožavaju ili povređuju prava ili pravom zaštićene interese šireg, neodređenog kruga subjekata, izvan domena susedskih nepokretnosti (npr. jonizirajuća zračenja, atomske havarije, opasne i štetne hemikalije ispuštene u vazduh, vodu i zemljište, pesticidi i dr.). Tužba za otklanjanje izvora opasnosti koja se podnosi u fazi pretnje nastupanja štete, tj. pre njene realizacije, kada je rizik od štete na putu realizacije, - ima za cilj da sud obaveže imitenta (nosioca izvora opasnosti od štete) na preduzimanje mera radi otklanjanja izvora opasnosti od štete, primenom odgovarajuće mere, i to na trošak imitenta (npr. da primeni filtere pre ispuštanja opasnih ili štetnih materijala), čime se ostvaruje načelo prevencije. Kada je međutim, već došlo do realizacije ekološke štete - preko tolerantnih granica propisanih administrativnim pravom, u vidu povrede imovine i zdravlja građana, - sledi mogućnost podnošenja klasične tužbe za naknadu štete, čime se ostvaruje načelo restitucije. Potrebno je dokazati uzročnu vezu između imisione delatnosti i štetne posledice. Pošto su ekološke štete obično rezultat dejstva opasnih stvari i delatnosti, primenjuje se pravilo o objektivnoj odgovornosti, odgovornosti bez krivice.

Autor je izvršio uporednopravnu analizu građanskopravne odgovornosti za imisione štete (s pogledom na pojedina nacionalna zakonodavstva, (Nemačka, Austrija, Mađarska), kao i na smernice i uredbe Evropske Unije koje se odnose na ekološko pravo.

Autor je u ovom radu diferencirao građanskopravnu od krivičnopravne zaštite životne sredine, sa linijom razgraničenja po osnovnim principima, kao preventivnu i posledičnu zaštitu.

Ukazao je i na značaj upravnopravne zaštite, i to u preventivnom aspektu, u domenu evidencije potencijalnih izvora zagađenja i u smislu ukidanja dozvola kada je došlo do prekoračenja limita administrativnih dozvola konstatovanog povodom kontrole. Autor ukazuje i na evropska pravila o tzv. prethodnoj ekološkoj proceni u slučaju novih industrijskih aglomerata. Ukazao je i na komunitarna pravila Evropske unije i na pravila nacionalnih zakonodavstva (npr. Nemačka, Austrija i Mađarska) u domenu zaštite životne sredine. Posebno je istaknuo tzv. apsolutnu (objektivnu) odgovornost za štete nastale usled havarija atomskih postrojenja, gde nema isključenja odgovornosti za nastale štete (život, zdravlje, imovina) ni u slučaju dejstva više sile.

József Szalma, Ph.D., Full professor
Novi Sad School of Law

Civil law protection of the environment

Abstract

- Injunction for removal of source of potential environmental damage and action for environmental damages -

In the present paper the author analyzes the compensatory aspect of the civil law regarding the protection of the environment. This includes, on one hand, civil law liability for removal of source of potential environmental damage, threatening to incur to an indeterminate number of persons, giving a class action (actio popularis) to subjects threatened by the source of damages or any other who can demonstrate legal interest to have the source removed. On the other hand, once the environmental damage is realized, in the form of damage to property or deterioration of health, the injured can file an action for damages.

In the paper a distinction is carried out in relation to neighboring rights in respect of the law of emissions. The classic notion of emissions covers factual situations of endangering or infringing rights and interests of neighbors (noise, vibrations, fume, shadow, etc.), while the new forms of emissions in their factual effect mean infringement of rights and legally protected interests of a wider group, indeterminate number of people, beyond the vicinity of neighboring realties (for instance ionization, nuclear accident, emission of dangerous and harmful chemicals to air, water or soil, pesticides, etc.). The injunction for the removal of the source of hazard of environmental damage has the aim to oblige the pollutant to remove the source of hazard, by applying appropriate means to his/her own cost (for example, to equip the production facilities with certain filters before the hazardous or harmful material is released). The injunction serves preventive purposes. Once the environmental damage has occurred - above the tolerable limits of harm prescribed by administrative regulations - in a form of damage to property or deterioration of health, the injured may file an action for damages, which serves the purpose of restitution.

Keywords: *environmental damage, classical and new forms of emission, injunction for trespassing in emissions within the notion of neighboring rights, injunction for the removal of source of potential environmental damage, action for environmental damages*