

Мср Младен Н. Бркић
студент докторских студија
Правног факултета Универзитета у Новом Саду

ПОЈАМ ЗНАТНИЈЕ ШТЕТЕ У ПРЕВЕНТИВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

САЖЕТАК: Знатнија штета као материјалноправни услов захтева за уклањање извора опасности није била предмет оцене у судским поступцима. Иако представља обавезан услов, судови нису процењивали да ли у конкретним случајевима постоји претња наступања знатније штете. Закон о заштити животне средине представља основни закон у области права животне средине. Као *lex specialis* би требало да се примени приликом процене да ли од одређеног извора опасности може претити знатнија штета. Уколико према биолошким параметрима постоји претња проузроковања знатније штете, економски критеријуми не би требало да буду од значаја приликом одлучивања о усвајању захтева да се уклони извор опасности. Поред поменутог, општег критеријума, суд би требало да води рачуна о томе да ли су између тужиоца и туженог релевантна правила која регулишу суседске односе. Такође, битно је на ком подручју постоји извор опасности, као и која добра су угрожена. Најједноставније решење за процену постојања претње наступања знатније штете суд има ако већ постоје правила која одређују границу дозвољености штетних утицаја. Сваки утицај преко дозвољеног ће се сматрати релевантним, односно знатним.

Кључне речи: право животне средине, превентивна заштита, штета, знатнија штета

* Рад је примљен 9. 1. 2020, а прихваћен је за објављивање 25. 2. 2020. године.

УВОД

Под утицајем резултата научних истраживања седамдесетих година XX века друштвена свест о заштити животне средине је нагло почела да се развија, што је резултирало експанзијом прописа који се односе на заштиту животне средине.¹ Привредни развој, али не по сваку цену, постао је принцип о којем би све организације и државе морале водити рачуна приликом планирања било каквих друштвено-економских активности. Свака активност мора бити планирана како би се на окружење утицало онолико колико је неопходно, јер само „развој којим се иде у сусрет потребама садашњости тако да се не угрожава могућност будућих генерација да задовоље своје сопствене“² јесте развој који омогућава опстанак.³

Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.⁴ Традиционални начин заштите животне средине у грађанском праву (кроз деликтну одговорност) показао се недовољним. Потреба за превентивним деловањем је од суштинске важности с обзиром на то да је често потпуно санирање штете у животној средини немогуће. Може се десити да због одређеног штетног догађаја организми који су за одређено подручје аутохтони (ендемични) – ишчезну. У тој ситуацији, чак и ако би се могла проценити штета која је учињена, накнада штете не би могла испунити своју реститутивну сврху јер неће бити могуће вратити животну средину у стање које би постојало да се штетни догађај није десио с обзиром на то да не постоји начин да се организми, који су се налазили само на подручју где се штетни догађај догодио, поново настане. Управо због тога ст. 1. чл. 156. Закона о облигационим односима⁵ је од велике важности за спречавање настанка штете јер је превентивност својеврсни идеал одштетног права, а ризик од наступања знатније штете материјалноправни услов поменуте заштите.

¹ Постоји више од 500 међународних секторских конвенција чији је предмет заштите животна средина, али упркос толиком броју заштита животне средине је недовољна због бројних празнина, некохерентности, слабе контроле и примене конвенција. Приступљено: 10. 11. 2019. <https://sdg.iisd.org/news/un-secretary-general-issues-report-on-global-pact-for-the-environment/>

² World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford and New York, 1987, 24. (V.: Попов, Д. (2013). Начела заштите животне средине у документима Уједињених нација, Европске уније и Закона о заштити животне средине, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLVII, бр. 2, 134, фн. 2).

³ Чак 60% дивљег света је нестало у претходне 44 године. Aguila. Y., Vinuales, J. E. (2019). *A Global Pact for the Environment – Legal Foundations*, C-EENRG Report 2019-1, 5.

⁴ Чл. 74. ст. 3. Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006).

⁵ *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93. и *Службени лист СЦГ* бр. 1/2003. – Уставна повеља (у даљем тексту: ЗОО).

ПРЕВЕНТИВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ОБЛИГАЦИОНОМ ПРАВУ

Примарни принцип заштите животне средине је у превенцији. Најбоља политика заштите животне средине је у спречавању стварања загађења и неугодности на њиховом извору, пре него на накнадном сузбијању његових последица.⁶ Стога превентивна заштита представља приоритет у регулисању односа који се тичу животне средине. Ако одређене активности представљају ризик или опасност по животну средину, предузимају се посебне мере за њихово спречавање или ограничавање. Бројни међународни споразуми⁷ прокламују принцип превенције.⁸

⁶ Sadeleer, N. de, (2005). *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 68.

⁷ Декларацијом УН о људској средини из 1972. године (Стокхолмска декларација) у оквиру принципа 7 прописано је: „Државе ће настојати да предузму све могуће кораке како би спречиле загађење мора од сустанци које су подобне да угрозе људско здравље...”; Декларација УН о заштити животне средине и развоју из 1992. године (РИО декларација) у оквиру принципа 15 прописује: „Државе у циљу заштите животне средине, а у складу са својим могућностима треба широко да примењују превентивне мере и тамо где постоји опасност од велике и ненадокнадиве штете, непостојање потпуне научне сигурности неће се искористити као разлог за одлагање трошковно ефикасних мера за спречавање уништавања животне средине.”

⁸ На значај принципа превенције указује чињеница да је принцип превенције стекао статус међународног обичаја. V.: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)* (1996). ICJ Rep 226, para 29, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>. Такође, Међународни суд правде у својим одлукама често наводи принцип превенције и његов смисао приликом доношења одлука. V.: ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project case (Hungary/Slovakia)* 1997, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>, ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay case (Argentina v. Uruguay)* 2010, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>.

Поред принципа превенције, принцип предострожности има огроман значај у спречавању настанка штете. Често се у дефинисању принципа превентивности уносе елементи принципа предострожности тако да се принцип предострожности сматра надоградњом принципа превентивности. Принцип предострожности је заснован на признању да погрешно предвиђање да људска активност неће резултирати значајном еколошком штетом обично ће бити штетније по друштво него погрешно предвиђање да ће људска активност резултирати значајнијом еколошком штетом. *Guidelines for applying the precautionary principle to Biodiversity Conservation and Natural Resource Management*. Приступљено 11. 11. 2019. https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/ln250507_ppguidelines.pdf. Разлика између начела предострожности и начела превенције је у томе што: „...начело превенције рачуна са познатим ризицима и узроцима наступања конкретне штете у животној средини, док начело предострожности проширује превентивно деловање политике и права животне средине на ситуације где нема потпуне научне извесности о могућности реализације ризика, али је сумња довољно изражена да оправдава предузимање мера његовог предупређења.” Пајтић, Б. (2011). Заштита животне средине – превенција и накнада штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLV, бр. 2, 255.

Свака активност мора бити планирана и спроведена на начин да проузрокује најмању могућу промену у животној средини као и да представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи. Непостојање пуне научне поузданости не може бити разлог за непредузимање мере спречавања деградације животне средине у случају могућих или постојећих значајних утицаја на животну средину.⁹

Превентивна заштита животне средине у облигационом праву налази упориште у чл. 156. ЗОО.

„Свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама” (ст. 1).

Овим ставом у наш правни систем уведена је *actio popularis* односно популарна тужба. Назив *actio popularis* проистекао је из могућности сваког лица, чак и оног чији интерес није непосредно угрожен, да поднесе захтев за уклањање извора опасности, односно да тражи од другог лица да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете.¹⁰ Дакле, штета још није наступила, али као могућност наступања ствара одређену нелагодност и узнемиравање:

„...који стварају оправдану потребу предузимања одговарајућих мера ради спречавања настанка штете односно узнемиравања, а ако то није могуће, онда уклањање предметног извора опасности односно суздржавање од предметне делатности из које произлази опасност штете или узнемиравање.”¹¹

⁹ Чл. 9. ст. 1. т. 2. Закона о заштити животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009. – др. закон, 72/2009. – др. закон, 43/2011. – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – др. закон и 95/2018. – др. закон (у даљем тексту: ЗЗЖС)).

¹⁰ У вези с поменутиим ставом, па и целим чл. 156. ЗОО постављају се бројна питања, али због обима рада, иако су теме веома интересантне, неће бити детаљније обрађене осим појма знатније штете. Видети на пример: *Основе права животног средине*, (ур. Д. Николић), Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2009; Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLIII, бр. 2, 33–53; Бабовић, Б. (2015). Захтев да се уклони опасност од штете – процесни аспекти. *Право и привреда* 154–167; Пајтић, Б. (2015). Грађанска одговорност за заштиту животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLIX, бр. 4. 1669–1679; Салма, М. (2014). Превентивна тужба за отклањање извора опасности од штете у светлу одрживог развоја. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLVIII, бр. 4, 131–145; Цигој, С. (1995). Коментар члана 156 Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредник: С. Перовић). Београд: Савремена администрација, 351–359.

¹¹ V.: Визнер, Б. (1978). *Коментар закона о облигационим односима*, Загреб, 663.

Уколико спрам околности догађаја суд буде сматрао за сходно, а уколико држалац извора опасности сам не буде предузео, суд ће на захтев заинтересованог лица наредити да се предузму одговарајуће мере за спречавање настанка штете или узнемиравања, или да се отклони извор опасности, о трошку држаоца извора опасности.¹²

Ако се деси да штета настане у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, може се захтевати само накнада штете која прелази нормалне границе, али и у том случају се може захтевати предузимање друштвено оправданих мера за спречавање наступања штете или за њено смањење.¹³ За разлику од става 1. где је свако лице овлашћено на подношење захтева, у овој ситуацији активно легитимисано би било само оно лице које је претрпело штету преко нормалне границе.¹⁴

ПОЈАМ ЗНАТНИЈЕ ШТЕТЕ У ПРЕВЕНТИВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ОБЛАСТИ ОБЛИГАЦИОНОГ ПРАВА

Да бисмо могли расправљати о појму знатније штете најпре бисмо морали дефинисати појам штете у смислу заштите животне средине.

Појмовно одређење штете у ЗЗЖС¹⁵

Пре свега треба разликовати појам штете у облигационоправном смислу од појма штете у вези са загађењем животне средине. Појам загађења животне средине регулисан је ЗЗЖС. Како је ЗОО основни пропис који регулише облигационоправне односе, одредбе поменутог закона примењиваће се уколико посебним прописима облигационоправни односи нису регулисани другачије. ЗОО одређује да штета представља умањење

¹² Чл. 156. ст. 2. ЗОО.

¹³ Чл. 156. ст. 3. и 4. ЗОО.

¹⁴ Многа правна и фактичка питања се постављају у вези са штетом преко нормалне границе. „Уобичајену – нормалну штету због извођења грађевинских радова и радова на уређењу улице тужени није дужан да надокнади тужиоцу, већ само ону штету која прелази нормалне границе, а која је настала уколико тужени при извођењу радова није предузео одговарајуће потребне мере да до штете не дође односно да она буде мања. Ово тим пре што је након завршетка радова на локацији на којој се налази књижара туженог била атрактивнија и могла је остваривати већи промет.” Решење Врховног суда Србије, Прев. 434/2001. од 6. 2. 2002. године.

¹⁵ Детаљније о основама заштите животне средине видети: *Основе права животног средине* (2009). (Уредник Д. Николић). Нови Сад: Универзитет у Новом Саду. Правни факултет; *Еколошја и право* (2012). (Уредници: А. Чавошки и А. Кнежевић-Бојовић). Београд: Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду.

нечије имовине и спречавање њеног повећања као и наношења другог физичког или психичког бола или страха.¹⁶ За разлику од таквог појма, под загађењем животне средине сматра се уношење загађујућих материјала или енергије у животну средину, изазвано људском делатношћу или природним процесима које има или може имати штетне последице на квалитет животне средине¹⁷ и здравље људи.¹⁸ Одговор на питање шта су загађујуће материје даје ЗЗЖС у чл. 3. ст. 1. тач. 15. Загађујуће материје јесу материје чије испуштање у животну средину утиче или може утицати на њен природни састав, особине и интегритет.

Чланом 104. ЗЗЖС предвиђено је да загађивач, који својим чињењем или нечињењем проузрокује загађивање животне средине, дужан је да, без одлагања, предузме мере утврђене планом заштите од удеса и национаним планом, односно да предузме неопходне мере ради смањења штете у животној средини или уклањања даљих ризика, опасности или санације штете у животној средини. Ако штета нанета животној средини не може да се санира одговарајућим мерама, лице које је проузроковало штету одговорно је за накнаду у висини вредности уништеног добра.¹⁹ Из претходно наведеног можемо закључити да ЗЗЖС поистовећује појам загађења и појам штете нанете животној средини²⁰ али да штета у смислу заштите животне средине није исто што и штета предвиђена ЗОО (веза постоји само у погледу човековог здравља).²¹ Ако би се догодио штетан догађај у којем би се нанела штета животној средини, применили бисмо

¹⁶ Чл. 155. ЗОО.

¹⁷ Оваквим дефинисањем загађења животне средине законодавац је прихватио и екоцентрични приступ одређивања појма узимајући у обзир и животну средину приликом одређивања објекта заштите, а не само човека, односно човеково здравље.

¹⁸ Чл. 3. ст. 1. т. 11. ЗЗЖС.

¹⁹ Везе између ЗЗЖС и ЗОО су бројне. Тако на пример, према чл. 105. ЗЗЖС загађивач (правно или физичко лице које својом активношћу или неактивношћу загађује животну средину – чл. 3. ст. 1. т. 14. ЗЗЖС) је одговоран за штету нанету животној средини и сноси трошкове процене штете и њеног уклањања.

²⁰ Према чл. 2. ст. 1. т. А Директиве 2004/35/СЕ Европског парламента и Савета од априла 2004. о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете, под еколошком штетом подразумева се штета над заштићеним врстама и стаништем, загађење земље и воде, при чему штета над заштићеним врстама и стаништем настаје у случају значајнијих штетних утицаја на успостављање и одржавање позитивног стања заштићених станишта и врста. В.: Радојевић, Д. (2005). Нова директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине. *Међународни проблеми* бр. 1–2, 185; Пајтић, Б. (2011). Заштита животне средине – превенција и накнада штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLV, бр. 2, 261.

²¹ „Еколошке штете су шири појам од штете схваћене у смислу класичног грађанског права” (в.: Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLIII, бр. 2, 38).

ЗЗЖС, па тек супсидијарно ЗОО. Веза између ЗЗЖС и ЗОО успостављена је у чл. 108. ЗЗЖС у којем је наведено да се на питања о одговорности за штете нанете животној средини, која нису посебно уређена овим законом, примењују општа правила ЗОО.

Поменута веза нам је веома битна приликом одређивања појма штете нанете животној средини. Имајући у виду све горе наведено, еколошка штета²² у смислу ЗЗЖС би представљала: уношење материја (чије испуштање у животну средину утиче или може утицати на њен природни састав, особине и интегритет) или енергије у животну средину, изазвано људском делатношћу или природним процесима које има или може имати штетне последице на квалитет животне средине и здравље људи.

У даљем тексту ћемо одредити појам знатније штете у светлу заштите животне средине.

Појам знатније штете

Знатнија штета представља материјалноправни услов који је неопходан за усвајање захтева за уклањање извора опасности. Реч је о правном стандарду који је због специфичности института прописан у намери да се направи разлика између „оправданих” и „неоправданих” захтева за уклањање опасности те је законодавац, у намери да се само из „оправданих” разлога може усвојити захтев, и прописао услов опасности од знатније штете. Шта је „оправдан” разлог, односно шта је знатнија штета утврдиће се у зависности од околности сваког случаја. Штета мора бити будућа, непосредна или посредна, конкретна, предвидива, позитивна или негативна, материјална или нематеријална. Штета мора бити правно релевантна, односно довољно значајна да би суд могао одлучити о њој (*minima non curat praetor*).²³ Опште је прихваћено да минимална штета није забрањена и да

²² О појму еколошке штете у немачком праву в.: Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLIII, бр. 2, 39.

²³ „Безначајних штета нема и докле год постоји вредност штете, суд не може одбити тужбу за њену накнаду због њене незнатне вредности, а уз оправдање растеређивања правосуђа, пошто би се тиме вређали постојећи интереси појединаца, а уједно би се тиме дозвољавало узроковање незнатних штета другима; и друго, исто тако је неприхватљиво становиште о проширивању појма штете до таквих крајњих граница да би појам штете обухватао све могуће штетне радње, јер би се у том случају пореметило начело коезистенције појединаца, односно појединац би у својим претераним егоцентричним захтевима прерастао друштво. У сваком случају, треба пронаћи платформу на којој ће се интереси појединаца изнивелисати са захтевима друштва. Појам штете треба да има и своје правне границе, како би се према томе могло одлучити које штете треба, а које не би требало признати.” Визнер, Б. (1978). *Коментар закона о облигационим односима*. Загреб, 660.

обавеза спречавања настанка штете настаје код значајне штете, односно оне која је:

„...виша него детектована, али не нужно озбиљна и суштинска. Наиме, одредница да ли је прешло праг може бити процењена само од случаја до случаја.”²⁴

Штета увек прелази нормалне границе ако задира у човеково здравље, ако задира у равнотежу природе и ако нарушава друге важне интересе који су значајнији од вршења корисне делатности.

„Треба бити свестан да не може месно уобичајеним приликама одговарати штета, ако на одређеном географском подручју изумре животињска врста као карактеристичан део средине, нпр. ако је уништен рибљи фонд.”²⁵

Препуштање суду да одлучи да ли је у питању претња од проузроковања знатније штете или не, може бити проблематично. Флексибилност појма „знатније” штете може довести до арбитрарности у поступку. Судија ће на основу свог мишљења, схватања и сазнања о проблематици заштите животне средине, донети одлуку. Управо због тога сматрамо да је неопходно да суд примењује одређене критеријуме како би његова одлука била што објективнија.

У процени да ли је у питању ризик од наступања знатније штете судски вештаци имају кључну улогу. Судија не поседује у одређеним ситуацијама специфична знања која су неопходна приликом оцењивања да ли је у питању претња знатнијом штетом, те се у тим ситуацијама судија ослања на налазе и мишљење судских вештака из предметних области.²⁶

Не постоји одређена граница настале штете која би могла бити релевантна и примењена у свим случајевима. Пресудом Окружног суда у Чачку Гж 1506/2008. од 11. 3. 2009. године утврђено је да тужилац не би могао трпети штету на парцели због хлада који потиче са парцеле туженог од стабала црног бора и багрема с обзиром на то да је хлад настао на површини од само 50 м² при чему је површина целе парцеле тужиоца знатно већа од површине на којој је настао хлад, те због такве мале површине обухваћене хладом није основан захтев за сечу стабала. Поменуто становиште Окружног суда је оправдано уколико се ради о хладу који обухвата процентуално знатно мањи део парцеле. Ако би којим случајем тужилац био власник парцеле у површини од 200 м², хлад од 50 м² би у том случају био знатан и сматрамо да би суд у тој ситуацији био дужан да усвоји тужбени захтев.

²⁴ Aguila, Y., i Viñuales, J. E. (2019). *A Global Pact for the Environment- Legal Foundations*. C-EENRG Report 2019-1, 61.

²⁵ Цигој, С. (1995). Коментар члана 156 Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредник: С. Перовић). Београд: Савремена администрација, 358.

²⁶ Путем вештака у једној парници извршено је мерење јачине електричног поља на око 20 мерних тачака, и то у непосредној околини антенског стуба у дворишту и унутрашњим просторијама куће тужиоца, и утврђено је да испитивани антенски стуб кабловске

Како би судска одлука била правична сматрамо да би суд, приликом одлучивања да ли је у питању знатнија штета или не, требало да има у виду неколико критеријума и то: општи критеријум; критеријум у вези са суседским односима; критеријум у вези с подручјима на којима постоји ризик од наступања штете; критеријум у случају постојања правила која прецизно одређују границе дозвољености утицаја на елементе животне средине и критеријум угрожености добара.

Општи критеријум

Разлог увођења општег критеријума је постојање најзначајнијих интереса у нашем друштву. Штетна делатност не сме бити штетна по здравље људи, нити се њоме сме нарушавати равнотежа у природи. У том смислу знатнија штета би била она штета која је проузроковала смрт, нарушила здравље или смањила способност за живот и рад, или пак проузроковала загађење животне средине у смислу ЗЗЖС. Увођењем појма загађења животне средине постижемо веома значајан резултат. Често се поставља питање како на адекватан начин заштитити животну средину у оним ситуацијама када се штета у економском смислу не може процени-ти, односно вредновати. На пример, може се догодити да услед штетног догађаја на одређеном простору маховина буде уништена. Она нема економску вредност али има изузетно велику биолошку вредност. Губитак маховине има велике последице на то подручје. Такође, штетан догађај може имати за последицу да одређена ендемична врста ишчезне и такву врсту ниједна сума новца не може више вратити. Применом ЗЗЖС постиже се вредновање знатније штете с биолошког становишта, а не економског. Тако, ако би одређена активност или ствар имала за последицу штету, која би се применом биолошких критеријума сматрала знатнијом, економско вредновање не би више било неопходно. Било би довољно да

телевизије не врши никакав штетан утицај по околинду у смислу изложености јонизујућем зрачењу. Наведени антенски стуб је првобитно био постављен уз кућу тужиоца, да би тужени касније исти померили даље од куће тужилаца. Према налазу вештака ова промена не мења ништа у односу на штетна зрачења. Пресуда Окружног суда у Ваљевоу, ГЖ 1606/2003. од 20. 11. 2003. године.

Не постоји велики број судских одлука које су донете у вези са ст. 1. чл. 156. ЗОО. Чак и у одлукама које су донете у вези с поменутиим чланом, није било покушаја дефинисања знатније штете. Ни у једној није расправљано о томе да ли је у конкретном случају реч о претњи наступања знатније штете. Сви чињенични описи догађаја у вези с којима су се водили судски поступци, били су у вези са суседским односима, односно имаоц неког ствараног права је подносио захтев за уклањање извора опасности од имаоца неког стварног права суседне непокретности. Такође, ниједан поступак није био у вези с овлашћењем било ког (сваког) да поднесе захтев за уклањање извора опасности, чак и ако подносилац захтева није непосредно угрожено лице.

судски вештак из одговарајуће области процени да је у питању знатнија штета с биолошког становишта, и на основу таквог налаза и мишљења суд би требало да усвоји тужбени захтев. Овај критеријум је општи јер би се сходно примењивао на све ситуације у којима се не би могли применити посебни критеријуми.

Критеријум у вези са суседским односима

С обзиром на то да се захтев за уклањање извора опасности понекад поистовећује са заштитом од имисија код суседских односа, поставља се питање да ли се под знатнијом штетом сматра она штета која је према месним обичајима недопуштена, или се уопште не узимају у обзир месне прилике. Обичај настаје дуготрајним понављањем одређеног понашања у идентичним или сличним ситуацијама и усвајањем таквог понашања од стране припадника одређене заједнице као меродавно за убудуће.²⁷ Протеком одређеног времена може неко правило и да се изобичаји и да не буде више обавезујуће за заједницу. Управо неизвесност трајања и оправданост обичаја, представљају разлоге због којих не би требало узимати у обзир разматрање допуштености наступања штете према месним обичајима. Често људски разум не може предвидети друштвени развој јер:

„Оно што се данас сматра добрим, може се десити да уопште није добро и да треба уклонити неке ситуације иако су се људи на њих већ навикли.“²⁸

Приликом одређивања да ли је ризик од наступања штете знатнији, треба узети у обзир ситуацију у којој се налази извор опасности. Ако се ради о суседским односима:

„опасност од знатније штете ће постојати када сусед предузима одговарајуће радње²⁹ без потребне пажње, а то значи без пажње коју он може очекивати од других суседа када би они предузимали те радње, а он

²⁷ Николић, Д. (2008). Европско приватно право у контексту глобализације. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLII, бр. 1–2, 415. Опширније о изворима права видети: Николић, Д. (2014). *Увод у систем грађанског права*. Нови Сад.

²⁸ Цигој, С. (1995). Коментар члана 156 Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредник: С. Перовић). Београд: Савремена администрација, 356. Дуго времена није признавана штета због буке, иако су практични случајеви доказивали да могу људи од ње тешко трпети (Цигој, С. (1980). Коментар члана 156. Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредници: Б. Благојевић и В. Круљ). Београд: Савремена администрација, 435).

²⁹ Радње морају бити физичке, а не идеалне. Тако се није сматрало штетном радњом ако је неко на свом земљишту поставио ствари које нису биле лепе, нити се сматрало сметњом понашање које је побуђивало згражавање, на пример: купање на отвореном месту или вршење неког неморалног занимања. Цигој, С. (1980). *Op. cit.*, 434.

би требало да поднесе последице тих радњи, при чему степен пажње треба увек ценити с обзиром на конкретне прилике у датом крају.”³⁰

Критеријум у вези с подручјима на којима постоји ризик од напустања шуме

Такође, треба правити разлику између подручја на којима прети наступање штете. Суд би требало да има у виду да ли је извор опасности од наступања штете на подручју где се обавља индустријска делатности или је на подручју где није предвиђено обављање индустријске делатности, односно на подручју које је заштићено. Немају исти степен заштите сва подручја. На неким подручјима попут заштићеног подручја,³¹ заштитне зоне³² и заштићених природних добара³³ и незнатно задирање у биодиверзитет значи недозвољени утицај који се санкционише.

Када је у питању индустријски рејон, степен дозвољеног утицаја се повећава. Уколико је одређено подручје проглашено за индустријско, дозвољава се загађење у већем обиму од уобичајеног. Тако, лица која су се настанила на том подручју, пошто је издата дозвола о стварању таквог рејона: „...не би могла тражити накнаду за штету која им је причињена.”³⁴ Упркос поменутом, овај критеријум треба прихватити с резервом општег критеријума. Ни у једној ситуацији не сме економско-индустријски интерес бити испред живота човека. Тако, уколико би живот човека био угрожен, иако је у питању индустријски рејон, сматрамо да би суд требало да усвоји тужбени захтев за уклањање извора опасности.

³⁰ Поп-Георгијев, Д. (1980). Коментар члана 156 Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредници: С. Перовић и Д. Стојановић). Културни центар Горњи Милановац, 492.

³¹ Чл. 4. ст. 1. т. 26. Закона о заштити природе (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010. – испр., 14/2016. и 95/2018. – др. закон): „Заштићена подручја јесу подручја која имају изражену геолошку, биолошку, екосистемску и/или предеону разноврсност и због тога се актом о заштити проглашавају заштићеним подручјима од општег интереса.” Такође, у чл. 27. наведено је да су заштићена природна добра, односно заштићена подручја: „строги резерват природе, специјални резерват природе, национални парк, споменик природе, заштићено станиште, предео изузетних одлика и парк природе.”

³² Чл. 4. ст. 1. т. 26а Закона о заштити природе: „Заштитна зона је простор изван граница заштићеног подручја, еколошки значајног подручја и/или еколошког коридора који може бити одређен приликом установљавања тих подручја, ради спречавања, односно ублажавања спољних утицаја.”

³³ Чл. 4. ст. 1. т. 27. Закона о заштити природе: „Заштићена природна добра су заштићена подручја, заштићене дивље врсте и покретна заштићена природна документа.”

³⁴ Цигој, С. (1995). Коментар члана 156. Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредник: С. Перовић). Београд: Савремена администрација, 352.

Критеријум у случају постојања правила која прецизно одређују границе дозвољености утицаја на елементе животне средине

Знатнија штета у одређеним ситуацијама представља штету која је већа од дозвољене. Дозвољеност штетних утицаја је продукт друштва у којем живимо. Развој човечанства и живот у заједници имају одређене последице које је сваки човек дужан да сноси. Свима је јасно да аутомобили производе загађење животне средине, али такву жртву човек мора поднети и не би се могло очекивати да суд усвоји тужбени захтев за уклањање извора опасности и да забрани употребу аутомобила.³⁵ Жртва коју човек подноси има и своје границе. У градској средини интензитет буке је веома висок и постоје одређена правила која прописују колики интензитет буке је дозвољен.³⁶ Све преко дозвољеног сматра се релевантним у смислу подношења тужбених захтева у циљу уклањања извора опасности или накнаде штете (уколико штета наступи).³⁷ Тако, уколико је неким прописом предвиђена граница дозвољености, односно трпљења штете, све изнад те границе би представљало знатнију штету, односно претњу знатнијом штетом.³⁸

³⁵ Ово не значи да у скорој будућности неће бити и таквих захтева, али тренутно живот човека је веома повезан с употребом аутомобила и других превозних средстава који много штете животnoj средини.

³⁶ Закон о заштити од буке у животној средини (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009. и 88/2010).

³⁷ У једној парници поставило се питање да ли је бука коју трпе лица изнад дозвољене границе. Наиме, изнад тужиоачеве куће на висини од 4 метра је пролазила транспортна трака туженог за потребе транспорта сировина која је у погону од 6 до 24 часа уз повремено рад у току ноћи укључивањем на сваких пола сата. Услед таквог рада настаје прекомерна бука супротно Правилнику о дозвољеном нивоу буке у животној средини коју тужиоци трпе дуги низ година константно а која неповољно утиче на здравље човека и то у виду органских промена због чега је здравље тужилаца угрожено па је утврђено трајно умањење животне активности од 20 % код тужиље и 5 % код тужиоца за који вид штете је тужиоцима досуђена накнада нематеријалне штете. Током поступка вештак је предложио мере санације у циљу довођења буке на дозвољени ниво звучном изолацијом транспортне траке као извора опасности чија последица је прекомерна бука. Међутим, иако су тужиоци поднели захтев за чинидбу, од њега су одустали остајући код захтева за накнаду материјалне штете у висини тржишне вредности стамбене зграде који захтев је нижестепеним пресудама одбијен с образложењем да само уколико се услед близине извора опасности у конкретном случају прекомерне буке та опасност не може отклонити или спречити одговарајућим мерама на ниво који не прелази нормалне границе тек тада би био оправдан захтев за накнаду материјалне штете у висини тржишне вредности стамбене зграде угрожене извором опасности због немогућности коришћења зграде и то само уколико прелази нормалне границе сагласно одредби чл. 156. ст. 3. Закона о облигационим односима у вези са чл. 5. и чл. 42. ст. 2. Закона о основама својинскоправних односа. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2269/2005. од 24. 8. 2008. године.

³⁸ Решењем бр. Рев. 1936/38. од 24. 6. 1998. године Врховни суд Србије је укинуо првостепену пресуду и наложио првостепеном суду да, уз помоћ техничких апарата, утврди интензитет буке, с обзиром на то да је осетљивост на буку релативно индивидуална ствар, али да постоје стандарди који интензитет буке дозвољавају у одређеној средини до прописане мере.

Критеријум у вези с објектом заштите

У зависности од објекта који је угрожен суд би требало да прави разлику приликом процене да ли постоји претња наступања штете на имовини, здрављу човека или животној средини (изузимајући човека као део животне средине и његову имовину). Уколико је у питању претња наступања штете на имовини човека, треба правити разлику да ли извор опасности потиче од обављања одређене привредне делатности или ван обављања привредне делатности. Тако, ако извор опасности потиче са суседне непокретности или било које друге непокретности на којој се не обавља привредна делатност, суд би требало да сматра да постоји ризик од наступања знатније штете ако тужени није испољио потребну пажњу приликом одређеног поступања, а то значи пажњу коју тужени може очекивати од других лица када би они предузимали те радње. Када говоримо о извору опасности који потиче од обављања одређене привредне делатности релевантан је ст. 3. чл. 156. ЗОО. Само ризик од наступања штете преко нормалне границе³⁹ би се могао сматрати претњом наступања знатније штете у смислу ст. 1. чл. 156. ЗОО.

Када говоримо о процени угрожености здравља човека, треба разликовати физички и психички бол и страх од нарушавања здравља у смислу одређених болести и тегоба које могу имати привремени карактер, а не трајни. Претња да ће одређени извор опасности нанети физички или психички бол или страх не би се могла сматрати претњом знатнијом штетом. Разлог за то је у самој природи физичког и психичког бола и страха. Нематеријалну штету карактерише индивидуалност и због тога не би могла постојати претња да неко лице претрпи физички или психички бол или страх. Не би било оправдано да се у судском поступку тражи од судског вештака да процени да ли би постојала претња да одређено лице претрпи физички или психички бол или страх јер су то видови штете који имају индивидуални карактер, односно зависе од лица до лица. С обзиром на то да се такви видови штете процењују спрам интензитета и трајања, судски вештак, на пример, не би могао да процени да ли би постојала претња наступања бола одређеног интензитета, као ни колико дуго би такав бол трајао, јер то може проценити само када се деси штетни догађај, а не и претпоставити. Уколико, на пример, већ наступи страх, не би било речи

³⁹ Због обављања привредне делатности неки вид штете је дужан да трпи сваки човек. Тако, уколико се докаже да је одређена делатност општекорисна, терет доказивање да штета није виша од дозвољене сноси лице које се бави општекорисном делатношћу. Такође, дозвољеност наступеле штете се цени спрам свих мера које су предузете. Уколико штетник обавља општекорисну делатност, а није предузео све мере како би штета била мања, штетник би био одговоран за штету која је настала због проуста да предузме мере за смањење штетних последица. V.: Решење Врховног суда Србије, Прев. 434/2001. од 6. 2. 2002. године.

о превентивној заштити, него би штета већ наступила и лице које је претрпело штету би могло тражити, поред накнаде за претрпљен страх, да се уклони извор опасности, ако и даље постоји.⁴⁰

Заштита здравља се обезбеђује на други начин. Уколико постоји претња да ће одређени извор опасности нанети повреду човеку или да ће због одређеног извора опасности човек оболети, сматрамо да би суд у тим ситуацијама требало да усвоји захтев и наложи да се уклони извор опасности. Довољно би било да судски вештак процени да би одређена ствар или активност могла проузроковати повреду или обољење и да као таква представља извор опасности од које прети знатнија штета.

Када је угрожена животна средина (изузимајући човека и његову имовину као објекте заштите) требало би применити наведени општи критеријум.⁴¹

Више основа угрожености односно постојања опасности наступања штета повећава могућност настанка знатније штете. Тако, уколико је угрожено више лица, односно уколико су угрожени имовина и здравље човека, сматраће се да постоји опасност од наступања знатније штете.⁴²

ЗАКЉУЧАК

Иако представља материјалноправни услов који је неопходан за усвајање захтева да се уклони извор опасности, судови се нису бавили проценом да ли спорне активности могу проузроковати знатнију штету. Такав приступ је неприхватљив с обзиром на то да је ст. 1. чл. 156. ЗОО

⁴⁰ На пример, уколико падне грана и повреди случајног пролазника, оштећени би поред накнаде нематеријалне штете могао тражити и да се остале гране одсеку, а ако је пала једина преостала грана, оштећени би могао тражити само накнаду нематеријалне штете.

⁴¹ V. страницу 302–303.

⁴² Према чињеничном стању у парници утврђено је да опрема која је била уграђена не одговара постојећим габаритима подрумске просторије у којој је била смештена, те је иста проузроковала буку, вибрацију, високу температуру услед којих је долазило до оштећења зидова у самој згради и немогућности нормалног живота људи, а проузроковала је и страх код станара зграде од евентуалног настанка експлозије, односно пуцања постојећих постројења. Како је спорна подстанница представљала извор опасности од које прети наступање знатније штете по имовину и здравље тужилаца и њихових породица, те како је општекорисна делатност коју је обављао тужени на основу законских овлашћења – грејање станова, представљала узрок узнемиравања и опасности од настанка штете, суд је усвојио тужбени захтев тужиоца за уклањање извора опасности (Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж 15476/2010. од 1. 6. 2011. године). У другом предмету вештачењем је утврђено да електрични проводници који се простиру од стуба преко крова стамбеног објекта тужиоца стварају опасност од настанка пожара, као и да угрожавају безбедност грађевинског објекта тужиоца и животе чланова његове породице и да је потребно што брже измештање електричних проводника (Пресуда Апелационог суда у Нишу Гж 1282/2016. од 20. 2. 2017. године).

јасан и довољно прецизан у погледу питања услова. Чињеница да законодавац није дефинисао појам знатније штете не може оправдати суд што није у конкретном случају утврдио да ли је у питању ризик од наступања знатније штете. Како постоји основни закон из области заштите животне средине примарна је његова примена, па тек у недостатку норми треба применити ЗОО. Применом ЗЗЖС у вези са чл. 156. ЗОО добићемо виши степен заштите животне средине јер се ризик од наступања знатније штете неће мерити економским параметрима, него биолошким. У складу с тим, уколико спрам биолошких параметара одређена активност или ствар представља извор опасности од којег прети знатнија штета, суд би требало да усвоји тужбени захтев, иако се штета не може измерити с економског становишта.

Поред општег критеријума, допунски критеријуми треба да се примене на оне ситуације када је само човек, односно његова имовина предмет заштите.

Разлог прављења разлике је у интересима. Ако је угрожен интерес човека као појединца, строжи је критеријум приликом процењивања да ли је у питању претња наступања знатније штете. Међутим, ако је угрожена животна средина, критеријум би требало да буде блажи, јер је општи интерес увек битнији од појединачног, поготово што појединац често нема довољно развијену свест о потреби заштите животне средине.

ЛИТЕРАТУРА

- Aguila, Y., i Viñuales, J. E. (2019). *A Global Pact for the Environment – Legal Foundations*. C-EENRG Report 2019-1.
- Бабовић, Б. (2015). Захтев да се уклони опасност од штете – процесни аспекти. *Право и привреда*.
- Визнер, Б. (1978). *Коментар закона о облигационим односима*. Загреб.
- De Sadeleer, N. (2005). *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press.
- Еколозија и право*. (2012). Београд: Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду.
- Николић, Д. (2008). Европско приватно право у контексту глобализације. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLII, бр. 1–2.
- Николић, Д. (2014). *Увод у систем грађанског права*. Нови Сад.
- Основе права животне средине*. (2009). (Ур. Д. Николић). Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет.
- Пајтић, Б. (2015). Грађанска одговорност за заштиту животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLIX, бр. 4.
- Пајтић, Б. (2011). Заштита животне средине – превенција и накнада штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLV, бр. 2.

- Поп-Георгијев, Д. (1980). Коментар члана 156 Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредници: С. Перовић и Д. Стојановић). Културни центар Горњи Милановац.
- Попов, Д. (2013). Начела заштите животне средине у документима Уједињених нација, Европске уније и Закона о заштити животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLVII, бр. 2.
- Радојевић, Д. (2005). Нова директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине. *Међународни проблеми*, бр. 1–2.
- Салма, М. (2014). Превентивна тужба за отклањање извора опасности од штете у светлу одрживог развоја. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLVIII, бр. 4.
- Салма, Ј. (2009). Облигационоправна заштита животне средине – тужба ради отклањања извора опасности за настанак еколошке штете и тужба ради накнаде еколошке штете. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* vol. XLIII, бр. 2.
- Цигој, С. (1995). Коментар члана 156 Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредник: С. Перовић). Београд: Савремена администрација.
- Цигој, С. (1980). Коментар чл. 156. Закона о облигационим односима. *Коментар Закона о облигационим односима* (уредници: Б. Благојевић и В. Круљ). Београд: Савремена администрација.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford and New York, 1987.
- Декларација УН о људској средини из 1972. године (Стокхолмска декларација).
- Декларација УН о заштити животне средине и развоју из 1992. године (РИО декларација).
- Директива 2004/35/СЕ Европског парламента и Савета од априла 2004. о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Закон о заштити од буке у животној средини, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009. и 88/2010.
- Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010. – испр., 14/2016. и 95/2018. – др. закон.
- Закон о заштити животне средине *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009. – др. закон, 72/2009. – др. закон, 43/2011. – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018. – др. закон и 95/2018. – др. закон.
- Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. – одлука УСЈ и 57/89; *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93. и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003. – Уставна повеља.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion) (1996) ICJ Rep 226, para 29, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>

- ICJ, Gabčíkovo-Nagymaros Project case (Hungary/Slovakia) 1997, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>
- ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay case (Argentina v. Uruguay) 2010, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>
- Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2269/2005. од 24. 8. 2008. године.
- Решење Врховног суда Србије, Прев. 434/2001. од 6. 2. 2002. године.
- Решење Врховног суда Србије Рев. 1936/38. од 24. 6. 1998. године.
- Решење Врховног суда Србије, Прев. 434/2001. од 6. 2. 2002. године.
- Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж 15476/2010. од 1. 6. 2011. године.
- Пресуда Апелационог суда у Нишу Гж 1282/2016. од 20. 2. 2017. године.
- Пресуда Округног суда у Ваљеву, Гж 1606/2003. од 20. 11. 2003. године.
- Пресуда Округног суда у Чачку Гж 1506/2008. од 11. 3. 2009. године.
- Guidelines for applying the precautionary principle to Biodiversity Conservation and Natural Resource Management. Приступљено 11. 11. 2019. https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/ln250507_ppguidelines.pdf

THE CONCEPT OF SIGNIFICANT DAMAGE IN PREVENTIVE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Original Scientific Paper

Mladen N. Brkić, Ph.D. Student

Faculty of Law, University of Novi Sad

S u m m a r y

Significant damage as a substantive condition of a claim for the removal of a source of danger was not subjected to assessment in court proceedings. Although a prerequisite, the courts did not assess whether there was a threat of substantial harm in the particular cases. Considering that the Law on Environmental Protection is the basic law in the field of environmental protection, as *lex specialis*, it should be applied when assessing whether a particular source of danger presents a risk from which significant damage could occur. If there is a threat of significant harm in accordance with biological parameters, economic criteria should not be relevant in deciding whether to approve the request to remove the source of the hazard. In addition to the aforementioned general criterion, the court should consider whether the rules governing neighborhood relations are relevant between the claimant and the respondent. It is also important which area the source of danger is in, as well as which objects are endangered. Any influence beyond what is permissible will be considered relevant or significant.

Key words: environmental law, preventive protection, damage, significant damage