

Др Душан Николић, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И ГРАЂАНСКО ПРАВО¹

Елементи за стратегију прилагођавања

Сажетак: У новије време се све чешће указује на потребу да се на системски начин одговори на изазове који се јављају у вези са заштитом животне средине и одрживим развојем. У средишту их проблемашке су климатске промене и њихове последице. У раду је указано на чињеницу да се клима мења под утицајем људских активности, али и услед природних законитости које је описао Милутин Миланковић. Друштво би требало да организовано ради на исклањању узрока антропогене природе, и да се истовремено прилагођава климатским променама које су неизбежне.

Европска унија је усвојила посебну Стратегију прилагођавања на климатске промене. Тим документом су одређене смернице за развој јавних политика и оперативних мера у различитим областима. Сличне (националне) стратегије су донеле и поједине државе.

Ефикасно спровођење стратешких докумената и јавних политика није могуће без одговарајуће правне регулативе.

Право традиционално касни за друштвеним потребама, укључујући и оне које се тичу реаговања на климатске промене и њихове последице.

У раду је указано на потребу да се грађанско право прилагоди актуелним трендовима. Аутор сматра да је неизбежно редефинисање права својине и да ће оно због климатских промена бити додатно ограничено како у јавном интересу, тако и ради заштите егзистенцијалних интереса појединаца и ужих друштвених група. У том контексту, посебно је указано на размислања појединих европских и америчких аутора о социјалној функцији овој и других институција приватног права.

¹ Рад је заснован на истраживањима вршеним у оквиру научноистраживачког пројекта Биомедицина, заштита животне средине и право, број 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Да би се остварио виши степен друштвене кохезије у кризним ситуацијама, правна регулатива би морала да буде у већој мери услашена са моралним правилима. Друштво ће морати да ствара праведније право, а појединци да га остварују уз више узајамног разумевања и солидарности.

Аутор сматра да треба реформисати и традиционално имисионо право. Правила о имисијама не треба да буду усмерена само на заштити приватних, већ и на заштити јавних интереса. У том смислу и одговорност не треба да буде везана само за недопуштени утицај на суседне нејокрепности, већ је треба проширити и на случајеве у којима неко емитује у околину нешто што угрожава ширу друштвену заједницу. У раду је такође указано на потребу да се прецизније уреде питања која се односе на ерозију тла, промену водотока, на службености и сл.

Кључне речи: заштитна животне средине; одрживи развој; климајске промене; грађанско право; стратегија прилагођавања; право својине; имисије.

1. Системски проблем и системски приступ

Проблематика заштите животне средине и одрживог развоја заузима једно од средишњих места у савременој науци. Разлози су бројни, али су три свакако посебно значјана. Пре свега, проблеми са којима се човечанство суочава су, из деценије у деценију, све већи и све израженији. Истовремено, међу људима расте свест о егзистенцијалној угрожености и о потреби да се организованим предузимањем одговарајућих мера зауставе или барем успоре негативни трендови и тиме спречи наступање тежих последица. Најзад, чињеница је да под утицајем различитих регионалних интеграционих процеса и глобализације, научне информације о наведеним проблемима постају доступне у готово свим деловима света и да се последњих година издвајају значјана средства за међународне научне, истраживачке и развојне пројекте у тој области, који омогућују повезивање и сарадњу стручњака различитих профила.

Последњих година је дошло до значјаних промена у погледу самог приступа проблематици заштите животне средине и одрживог развоја. Деценијама је сваки аспект разматран одвојено, понаособ. У новијим документима *Уједињених нација*, сачињеним у оквиру *Програма за животну средину и одрживи развој (United Nations Environment Programme - UNEP)*, заступљен је системски приступ. У студији *GEO5 Global Environment Outlook - Environment for the future we want*², објављеној 2012. године, поводом *UN RIO+20* конференције о одрживом развоју, говори се о *систему планете Земље (the Earth System)*, који представља егзистенцијалну основу

² *Global Environment Outlook - Environment for the future we want*, Nairobi, 2012.

свих људских друштава. Речено је да он делује као јединствена целина, коју чине физичке, хемијске, биолошке и људске компоненте. Међутим, констатовано је и да су човекове активности нарушиле склад земљиног система и способност саморегулације. О томе сведочи глобални раст температуре, као и раст нивоа мора и океана, под утицајем прекомерног емитовања карбондиоксида и метана у атмосферу, које изазива ефекат *стаклене башње*. Човек је, уз то, одговоран за масовно крчење шума, за урбанизацију, претварање шумског земљишта у пољопривредне површине и за одузимање природних станишта другим биолошким врстама. Такве активности су допринеле драстичном смањењу биодиверзитета. Услед прекомерне употребе хемијских средстава у пољопривредној производњи, земљиште постаје мање плодно, а негде и потпуно неупотребљиво. Истовремено, шире се пустињски предели у којима нема услова за нормалан живот³. Цена хране на светском тржишту перманентно расте. Савремена потрошачка друштва несразмерно и непотребно исцрпљују драгоцене ресурсе, не водећи довољно рачуна о међугенерациској солидарности, односно, о томе да их треба чувати и за наредне генерације⁴. Трагови људске деструкције су толико изражени да поједини аутори говоре о новој, антропогеној геолошкој епохи⁵.

Описани трендови су дуго посматрани изоловано и у територијалном смислу, као локални или регионални проблеми. Тек је у другој половини XX века уочено да се заправо ради о узајмно повезаним процесима који производе значајне последице на глобалном плану. Временом је сазрела свест о томе да читавој проблематици треба приступити на системски начин и да планету Земљу треба посматрати као сложен, динамички систем, на који се могу применити основне поставке *Општије теорије система*, а посебно оне које се одnose на управљање системским целинама у кризним ситуацијама⁶.

Значајан напредак у том правцу представља и то што се на појединим универзитетима развија нова научна (и наставна) област под називом *Earth System Science*⁷.

³ Опширније: *Основе права животинојне средине* (редактор: Душан Николић), Нови Сад, 2009, стр. 16-23.

⁴ Опширније о томе: Душан Николић, *Правна заштитиња животинојне средине и одрживи развој - Цивилизација на појединој животиној средини?*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 12/2012., стр. 781-788.

⁵ *Global Environment Outlook - Environment for the future we want*, стр. XVIII

⁶ *Општија теорија система (General System Theory)* заснована је педесетих година XX века у радовима Лудвига фон Берталанфија (*Ludwig von Bertalanffy*). За свега неколико деценија прерасла је у фундаменталну дисциплину чији се принципи примењују у многим научним областима.

⁷ В. на пример: *Earth System Science and Climate Change Group*, Wageningen University and Research Centre. [http://www.wageningenur.nl/en/Expertise-Services/Chair-groups/ Environmental-Sciences/Earth-System-Science-Group.htm](http://www.wageningenur.nl/en/Expertise-Services/Chair-groups/Environmental-Sciences/Earth-System-Science-Group.htm)

Системски проблем изискује системски приступ. Као што су различити процеси у човековом окружењу међусобно повезани, тако би и одговор на њих морао да буде целовит, свеобухватан и заснован на сарадњи стручњака различитих профила. Међутим, стварност је другачија. Савремена наука је уситњена и недовољно развијена⁸. У многим сегментима недостаје интегративни приступ. Још увек нема довољно мултидисциплинарних и интердисциплинарних пројеката који омогућују целовито сагледавање проблема. Осим тога, истраживања су, махом, ограничена на анализу постојећег стања. Евидентно је да у многим научним областима недостаје прогностичка компонента. То представља озбиљан проблем, јер у епохи брзих промена, постоји све израженија потреба за брзим доношењем одлука. Отуда би требало да савремена наука иде у сусрет догађајима. То посебно важи за тзв. *нормативне дисциплине*, чија знања треба да послуже као оријентир онима који креирају јавну политику и доносе одлуке од стратешког значаја.

Право знатно заостаје за променама у друштву. Оно у многим секторима не одражава чак ни постојеће стање, мада би по логици ствари требало да (до извесне мере) иде испред времена у ком живимо. Наиме, за разлику од обичајних правила која су настајала спонтано и дуготрајно, државна регулатива се доноси и важи *pro futuro*⁹. Она представља инструментаријум за усмеравање релевантних процеса у друштву¹⁰. Да би могли да се остваре одговарајући ефекти, морају постојати и одговарајући инструменти. Другачије речено, креатори јавних политика и они који те политике спроводе, морају имати на располагању алат који одговара стандардима савременог друштва. Међутим, традиционални правни институти нису у потпуности усклађени са практичним потребама. Уз то, многа правно релевантна питања уопште нису регулисана важећим прописима.

О стању правне регулативе у појединим секторима сликовито говори податак да се у Републици Србији, у домену суседских односа и даље примењују правна правила из *Грађанског законика за Кнежевину Србију* из 1844. године, који је формално престао да важи још 1946. године, на основу *Закона о неважностии правних пројиса донетих пре 6. априла 1941. и за време нејријателске окупаије*¹¹. Питање је у којој мери таква правна регулатива може да одговори на изазове времена у ком живимо? То се посебно односи на проблематику климатских промена.

⁸ Опширније о томе: Душан Николић, *Утицај истакнутих правника на развој права у Европи и Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2010, стр. 183-201.

⁹ Опширније: Carleton Kemp Allen, *Law in the Making*, Oxford, 1964, стр. 1.

¹⁰ Опширније: Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, Нови Сад, 2013, стр. 25. и др.

¹¹ Закон је објављен у *Службеном листу ФНРЈ* број 86/1946.

2. Климатске промене

Климатске промене су један од највећих проблема данашњице. Оне се манифестују у различитим облицима. Најупечатљивије је свакако *глобално загревање* чије се последице осећају широм Планете, а у појединим деловима света чак попримају и драматичне размере. Раст температуре утиче на нагло топљење снега и леда. Услед тога долази до повећања нивоа мора и океана. То за последицу има ерозију тла у приобалним зонама, плављење великих површина обрадивог земљишта, угроженост урбаних целина и сл. Са друге стране, пораст просечних температурних вредности у појединим регионима изазива несташицу питке и техничке воде. У таквим околностима обрадиве површине се не могу користити за пољопривредну производњу без система за наводњавање. Тамо где трошкови мелиорације прелазе вредност приноса, њиве остају запарложене, а у неким регионима постепено постају пустињско земљиште са оскудном флором и фауном. Климатске промене утичу и на повећану потрошњу енергије. Наведени трендови изазивају социјалне тензије, масовне миграције становништва и мноштво других проблема.

Климатске промене су, према тврдњама многих аналитичара, узроковане антропогеним фактором. Као што је већ речено, сматра се да до раста температуре долази услед ефекта стаклене баште који настаје због претераних емисија карбондиоксида и других гасова у атмосферу.

Међутим, постоје студије које указују на чињеницу да се клима циклично мења и независно од људских активности. Милутин Миланковић¹² је математички доказао да се у одређеним временским интервалима смењују ледена (гласијална) и међуледена (интергласијална) доба. До промене просечних температурних вредности долази због тога што Земља циклично и постепено мења положај (осу) у односу на Сунце и у различитим епохама прима различиту количину сунчеве енергије. Миланковићева теорија о климатским променама, позната као *Канон осунчавања*¹³, широко је прихваћена у међународним научним круговима.

Очигледно је да постоје два врсте фактора који утичу на климатске промене. Једни су везани за људске активности, а други су део природних закономерности. На прве је могуће утицати до извесне мере, док су други, на садашњем нивоу науке и технике, изван човекових моћи.

¹² Милутин Миланковић (Дал, 1879 – Београд, 1958) истакнути математичар, геофизичар, астроном, климатолог, грађевински инжењер, професор Универзитета у Београду и члан Српске академије наука и уметности. Свемирска агенција *NASA* га је уврстила међу 15 најзначајнијих научника свих времена.

¹³ В.: Милутин Миланковић, *Канон осунчавања Земље и његова примена на проблем ледених доба*, Београд, 1997.

На основу изложеног се може закључити да одговор на климатске промене треба да буде двојак. Са једне стране, друштво треба да ограничи или сузбије негативне утицаје антропогене природе, и да се са друге, прилагођава новонасталним околностима, а по могућству и да иде у сусрет очекиваним променама.

3. Стратегија прилагођавања

Поједине земље су донеле националну стратегију прилагођавања на климатске промене (*Climate Change Adaptation Strategy*). Томе су претходила комплексна мултидисциплинарна истраживања. Размотрено је постојеће стање, идентификовани су кључни проблеми, урађене процене могућег развоја догађаја са различитим варијацијама и, на крају, прописане су одговарајуће мере у различитим областима. Највећи напредак на нивоу стратешког планирања оствариле су развијене државе које су највише угрожене климатским променама. У Европи на том пољу предњачи Холандија. Њени стратешки и оперативни документи већ дуже време представљају узор другим земљама и међународним организацијама.

Организација Уједињених нација је 2004. године, у оквиру *Развојног програма (United Nations Development Programme – UNDP)*, уз подршку Швајцарске, Канаде и Холандије, сачинила оквирни документ о политици прилагођавања на климатске промене, који представља својеврсни приручник за утврђивање развојне стратегије, јавних политика и одговарајућих мера у тој области (*Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures*¹⁴). Он треба да омогући државама чланицама (пре свега онима у развоју) да лакше одреде националне приоритете и да сачине свеобухватне и кохерентне стратешке документе (*National Adaptation Strategies*).

Оквири стратешког планирања у тој области дефинисани су и на нивоу Европске уније. Европска комисија је 2007. године донела тзв. *Зелени папир* под називом *Прилагођавање на климајске промене у Европи – опције за деловање ЕУ (Green Paper „Adapting to climate change in Europe – options for EU Action“)*, а 2009. и *Бели папир* под називом *Прилагођавање на климајске промене: ка евројском оквиру за деловање (White Paper „Adapting to climate change: Towards a European framework for Action“)*. Године 2012. усвојена је *Евројска платформа за прилагођавање на климајске промене (European Climate Adaptation Platform)*. Тај документ је послужио као подлога за израду главног стратешког документа. *Супраинтеграција прилагођавања Евројске уније (European Union Adaptation Strategy)* усвојена је

¹⁴ В.: *Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures* (ed. Bo Lim, Erika Spanger-Siegfried), Cambridge University Press, 2004.

априла 2013. године. Тиме је учињен значајан напредак, јер се ЕУ, по мишљењу појединих аналитичара, у претходне две деценије готово искључиво бавила питањима од значаја за смањење климатских промена¹⁵, не уважавајући довољно потребу за прилагођавањем.

У документима Европске комисије се наводи да „прилагођавање подразумева очекивање негативних ефеката климатских промена и одговарајуће деловање у циљу превенције или умањења штете које они могу проузроковати, или коришћење прилика које могу наступити. Доказано је да добро испланирано, рано прилагођавање касније штеди новац и животе“¹⁶.

Циљ стратешког планирања у овој области је да се на основу краткорочних, средњорочних и дугорочних пројекција сагледају потенцијални ризици и да се утврде мере које ће допринети томе да европски простор буде мање осетљив на климатске промене. О значају стратегије прилагођавања сведоче подаци о актуелним и могућим збивањима у региону. Температура је у континенталној Европи у претходној деценији (2002-2011) била просечно виша за 1.3°C у односу на преиндустријски период. То значи да је у региону забележен бржи раст у односу на глобално загревање. Све чешће долази до екстремних природних догађаја, о чему сведоче учестали топлотни таласи, шумски пожари и суше у јужној и централној Европи. На северу пак, расте ризик од великих поплава и ерозије тла. Процена је да ће бити све више катастрофалних догађаја који ће за последицу имати значајне економске губитке, разарања, здравствене проблеме и смрт већег броја лица¹⁷.

До сада је 15 држава чланица Европске уније утврдило *националну стратегију прилагођавања на климатске промене*¹⁸.

Евројска илајформа прилагођавања на климатске промене упућује на потребу да се организовано ради на развоју одговарајућих *транснационалних стратегија*.

Стратешко планирање у овој области на свим нивоима подразумева и одговарајућу правну регулативу којом се, на директан или индиректан начин, обезбеђује спровођење јавних политика у вези са климатским променама. Један њен део припада и корпусу грађанског права.

¹⁵ В.: *Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies* (група аутора), Global Environmental Change 20/2010, стр. 440 и др.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/>

¹⁷ В.: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, тачка 2.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0216:FIN:EN:HTML, 14.12.2013.](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0216:FIN:EN:HTML,14.12.2013)

¹⁸ Опширније са упоредним приказом: *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change* (ed. Carina H. Keskitalo), Springer, Dordrecht – Heidelberg – New York, 2010.

4. Прилагођавање грађанског права

Проблематика заштите животне средине је деценијама била најнепосредније везана за јавно право (управно и уставно). Међутим, околности су се последњих година битно измениле. Новија истраживања показују да приватно, а тиме и грађанско право, има све значајнију улогу у тој области¹⁹. Тај тренд се једним делом може приписати и чињеници да су неки грађанскоправни институти у међувремену усклађени са практичним потребама у домену заштите животне средине и одрживог развоја.

Стратегија прилагођавања на климатске промене ће додатно утицати на развој грађанског права. Пре свега, биће донети нови прописи за спровођење јавних политика у тој области. То значи да ће бити уведена нова правила и да ће настати и неки нови правни институти. У сваком случају, у појединим сегментима ће се изменити постојећи правни режим. Треба очекивати наглашенији државни интервенционизам у области својинских односа, уговорног права и сл. Традиционални правни институти ће, у извесној мери, бити редефинисани, а аутономија субјеката сужена у јавном интересу²⁰. То се посебно односи на начин остваривања појединих врста грађанских субјективних права. Уз то, треба очекивати и извесне промене у правцу хуманизације и морализације грађанскоправних односа. Посебан нагласак ће бити на јачању узајамности и солидарности при остваривању права и испуњавању обавеза у кризним ситуацијама.

Summa summarum, треба очекивати већи утицај државе и рестриктивније остваривање грађанских субјективних права.

У овом контексту ће бити изложен само сумарни преглед могућих промена. Свака од њих ће касније бити предмет посебних истраживања.

5. Промене у домену права својине

Трансформација права својине се одвија у два правца, односно, на два нивоа. Пре свега, мења се његова правна природа. Оно више није апсолутно у том смислу да даје власнику неограничена овлашћења у односу на ствар која му припада. У свету у ком су ресурси ограничени, право својине представља привилегију. Међутим, та привилегија обавезује (*privilegia odiosa*). Од власника се може захтевати не само да нешто не чини, већ и да нешто чини, превасходно у јавном интересу, а изузетно и у интересу других појединаца и ужих друштвених група. Природа и домашај права својине се мењају под утицајем различитих фактора. Стварање новог правног

¹⁹ Детаљно о томе: Michael P. Vandenbergh, *Private Environmental Governance*, Cornell Law Review 1/2013, стр. 129. и сл.

²⁰ Опширније: Душан Николић, *Увод у систем грађанског права...*, стр. 103-104 и 243-244.

амбијента, заснованог на наведеним премисама, одговара и практичним потребама у вези са климатским променама и стратегијом прилагођавања.

5.1. Социјална функција њрава својине

У Европи се, од француске буржоаске револуције циклично смењују два модела својинских односа. Један карактеришу правни и економски либерализам, а други, наглашени државни интервенционизам.

Либерални концепт права својине је озваничен *Декларацијом о њрава човека и ѡрађанина (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen)* из 1789. године, а потом прецизније (и рестриктивније) уређен *Француским ѡрађанским закоником (Code civil des Français)* из 1804. године. Његову суштину одређују две норме Наполеновог законика. Чувеним чланом 544 утврђено је да је својина право уживања и располагања стварима на најапсолутнији начин, у границама одређеним законима и прописима.²¹ У следећем, 545. члану речено је да нико не може бити приморан да се одрекне свог власништва, изузев због опште користи и уз претходну правичну накнаду.²² Под утицајем француске доктрине, у Европи је дуго владало мишљење да власник има пуну слободу у погледу коришћења ствари и да је у остваривању свог права ограничен искључиво правима других лица. Међутим, на размеђи XIX и XX века појавила се нова струја у правној науци, чији су припадници сматрали да право својине треба схватити на другачији начин.

Један од главних протагониста новог приступа био је немачки правни теоретичар Ото фон Гирке (*Otto von Gierke*) који је 1889. године објавио студију о социјалној улози приватног права²³. Посебну пажњу на међународном плану изазвали су радови француског теоретичара Леона Дигија (*Léon Duguit*). Он је у оквиру шест предавања одржаних у Буенос Аиресу 1911. године изнео мишљење да својина није право у класичном смислу, већ *социјална функција (théorie de la fonction sociale du droit de la propriété)*. Једна од основних теза је била да власник не треба да има пуну слободу у погледу коришћења ствари. По Дигију, предмет права својине треба користити не само у приватном, већ и у јавном интересу. Држава има право (и задатак) да власника у томе охрабри, а по потреби и да га казни због занемаривања такве дужности. Осим тога, органи државне власти треба да одреде и начин на који ће право бити остваривано у јавном инте-

²¹ „La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements“.

²² „Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.“

²³ В.: Otto von Gierke, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*, Berlin, 1889.

ресу. То подразумева одређивање услова за коришћење одређених добара и прописивање одговарајућих мера. Социјалном функцијом права својине и других приватноправних института бавио се и аустријски правни теоретичар и политичар Карл Ренер (*Karl Renner*)²⁴. Наведена размишљања нису остала на теоријској равни. Она су била идејна (и идеолошка) подлога за развој правне регулативе у већем броју земаља.

До промене доминантног правца развоја права долази када актуелни модел постане нефункционалан или када услед његове примене тензије унутар одређеног друштва достигну критичну тачку.

Занимљиво је да функционалистички присут, по правилу, ступа на сцену у периоду великих криза (економских, социјалних и сл.) када је потребан виши степен узајамне солидарности. Човечанство се тренутно налази на једној таквој прекретници. Клатно правне историје је, изгледа, досегло крајње тачке неолибералног модела. О томе сведоче велика рецесија, економска криза и растући државни интервенционизам у читавом свету. Функционалистички приступ поново постаје предмет интересовања научне јавности²⁵. Уз то, његов утицај се осећа и на практичном плану, у многим земљама.

У овом контексту посебно треба указати на новије радове америчких аутора који сматрају да својина у себи садржи одређена ограничења и дужности (обавезе) према друштвеној заједници (*social obligation*), међу која спадају и оне које се тичу заштите животне средине²⁶. Функционалистички приступ у том домену добија нарочиту димензију. Поједини аутори говоре о социјалној функцији својине у домену заштите животне средине и одрживог развоја (*socioenvironmentalism*)²⁷.

Најзад, пажњу заслужује и једна одлука *Суда правде европских заједница* (Европске уније) у којој је указано на социјалну функцију права својине. Суд је поводом претходног питања констатовао да „у складу са судском праксом, право на поседовање имовине представља једно од општих начела комунитарног права. Ипак, *то право није ајсолујно и мора се по-смајрајти у односу на његову социјалну функцију* (нагласио Д.Н.). Из тога следи да право на имовину може бити ограничено под условом да таква

²⁴ В.: Карл Ренер, *Социјална функција правних институција*, Београд, 1960.

²⁵ На *Fordham* универзитету у САД, 2011. године одржан је симпозијум под називом *Социјална функција својине – Упоредноправна перспектива*. В.: *The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective*, (Introduction: Sheila Foster, Daniel Bonilla), *Fordham Law Review*, 3/2011.

²⁶ В.: Gregory S. Alexander, *The Social-Obligation Norm in American Property Law*, *Cornell Law Review*, 4/2009, стр. 796. и др.

²⁷ В.: Colin Crawford, *The Social Function of Property and the Human Capacity to Flourish*, *Fordham Law Review*, 3/2011, стр. 1092. и др.

ограничења одговарају циљевима које жели постићи Заједница и да у односу на циљ који се жели постићи не представљају несразмерно и неподношљиво мешање које утиче на саму суштину гарантованог права^{28c}.

На основу изложеног се може закључити да постоји теоријско и практично оправдање за то да се право својине ограничи у јавном интересу, посебно када се ради о egzистенцијалној угрожености шире друштвене заједнице, укључујући и ону која настаје услед климатских промена.

Ограничења могу бити *непoзитивна* и *пoзитивна*. У првом случају се власнику ускрађује могућност да на одређени начин користи своје добро, а у другом му се налаже да га користи на начин који је у складу са јавним интересима.

5.1.1. *Непoзитивне обавезе (ограничења) у јавном интересу*

У правном систему Републике Србије постоје значајна ограничења права својине у јавном интересу која проистичу из *Закона о основама својинско-правних односа* из 1980. године. Између осталог, прописано је да власник треба да остварује право својине у складу са природом и наменом ствари и да је забрањено вршење тог права противно циљу због кога је законом установљено или признато²⁹. Такође, одређено је да је власник дужан да се при коришћењу непокретности уздржава од радњи и да отклања узроке који потичу од ње, којима се отежава коришћење других непокретности (преношење дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл.) преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета. Наведени нормативни оквир се рестриктивно тумачи у правној теорији. Сматра се да је законодавац остао на терену тзв. *суседских имисија*, о којима ће касније бити речи. Актуелна збивања у човековом окружењу изискују знатно шири приступ. Проблем би се могао решити екстензивнијим тумачењем законске норме у делу у ком се говори о знатнијој штети. На основу формулације би се могло закључити да се забрана не односи само на поступке којима се наноси штета власнику друге непокретности, него на сваки поступак који може изазвати знатнију штету,

²⁸ У оригиналу: „According to settled case-law, the right to property is one of the general principles of Community law. However, it *is not absolute* but must be viewed in relation to its *social function*. Consequently, the exercise of the right to property may be restricted, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute in relation to the aim pursued a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of the rights guaranteed...” C-347/03, *Tocai - Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia v. Agenzia regionale per lo sviluppo rurale*. В.: Пресуда C-347/03, TOCAI, *Evropski pravnik / European Lawyer Journal* (превео и приредио: Бошко Каћански).

²⁹ В.: члан 4 *Закона о основама својинско-правних односа*.

укључујући и ону која настаје услед непожељних промена у животној средини.

Већ је речено да су климатске промене последица различитих фактора који су међусобно повезани. Сваки човеков поступак, ма колико на први поглед био маргиналан, доприноси променама у окружењу. Зато ће круг ограничења и забрана бити временом све већи. Како буду нарастали тзв. еколошки проблеми, тако ће јачати и државни интервенционизам. Држава ће бити принуђена да све чешће, ради заштите јавног интереса забрањује одређене поступке и када они на директан начин не штете другим појединцима. На пример, забрањено је спаљивање остатака усева на њивама³⁰. За то постоји више разлога. Емитовање дима у околину је свакако непожељно. Међутим, забрана је правасходно одређена због тога што се спаљивањем великих количина биомасе мењају квалитет и структура обрадивог земљишта, угрожавају биљни и животињски свет, мења микро клима на одређеном подручју и сл. У неким подручјима је забрањено сађење неаутохтоних врста дрвећа и других биљака. Такође, у сушним периодима може бити забрањено коришћење воде за мелиорацију, или се може забранити коришћење система за наводњавање који због техничко-технолошких карактеристика не омогућују штедљиво коришћење водних ресурса и сл.

Законом о пољопривредном земљишту је забрањено: коришћење обрадивог пољопривредног земљишта прве, друге, треће, четврте и пете кастарске класе у непољопривредне сврхе; испуштање и одлагање опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту и у каналима за одводњавање и наводњавање; коришћење биолошки неразградиве фолије за интензивну производњу одређених биљних култура³¹. Осим тога, ради заштите од ерозије и бујица на ерозионом подручју може бити одређена: привремена или трајна забрана преоравања ливада и пашњака ради претварања у ораничне површине са једногодишњим усевима; забрана напасања стоке на таквом подручју; забрана сече шума и шумских засада изнад парцела које су угрожене ерозијом тла и сл.³².

5.1.2. Позитивне обавезе у јавном интересу

У духу правног либерализма, дуго је владало мишљење да држава може нешто да забрани власнику одређеног добра, али да не може да му намеће позитивне обавезе, односно, да од њега захтева да нешто чини у јавном интересу. Међутим, околности су се у међувремену битно измениле, а заједно са њима и правна правила.

³⁰ В.: члан 28, став 2 *Закона о пољопривредном земљишту*.

³¹ В.: члан 16 *Закона о пољопривредном земљишту*.

³² В.: члан 16 *Закона о пољопривредном земљишту*.

Законом о пољопривредном земљишту је, на пример, утврђено да ради заштите од ерозија могу бити уведене одређене мере, као што су: обавезне плодосмене (периодично сејање различитих биљних култура на одређеном земљишту); обавеза гајења вишегодишњих засада; израда специфичних грађевинских објеката; обавеза подизања и гајења пољозаштитних појасева или сађење дрвенастих биљака и сл.³³. Истим законом је одређено да ради заштите и очувања хемијских и биолошких својстава пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе и обезбеђења правилне употребе минералних и органских ђубрива и пестицида, власник, односно корисник има обавезу да врши контролу плодности и да води евиденцију о врсти и количини унетих материја³⁴.

Број позитивних обавеза ће се такође увећавати паралелно са климатским променама и ризицима које оне доносе. На то указују и стратешки документи Европске уније. Међу значајније адаптивне мере у ЕУ уврштено је: 1. ефикасно коришћење оскудних водних ресурса; 2. прилагођавање грађевинских прописа будућим климатским условима и екстремним временским непогодама; 3. подизање насипа за одбрану од поплава и развој каналске мреже; 4. развој усева толерантних на сушу; 5. одабир шумских засада који су мање осетљиви на олује и пожаре; 6. формирање коридора који ће омогућити миграцију другим биолошким врстама³⁵.

На основу наведеног се може закључити да у случају даљег погоршања ситуације, власницима непокрентости може бити наложено да узгајају отпорније биљне културе, да подижу одговарајуће заседе и сл.

Такве мере ће бити предузимане организовано, у оквиру планова за спровођење националних стратегија прилагођавања. У Холандији је, на пример, 2006. године усвојен *Национални програм за просторно прилагођавање на климатске промене (National Programme for Spatial Adaptation to Climate Change - ARK)*. Наведени плански документ се односи на наредни стогодишњи период³⁶.

5.2. Ограничења у приватном интересу

5.2.1. Морализација својинских односа

Проблеми са којима се суочава човечанство ће у многим државама изискивати додатно усклађивање правних норми са етичким принципима, ради стварања праведнијег права и јачања друштвене кохезије. Осим тога,

³³ В.: члан 18 *Закона о пољопривредном земљишту*.

³⁴ В.: члан 21 *Закона о пољопривредном земљишту*.

³⁵ В.: <http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/>

³⁶ В.: <http://www.climateresearchnetherlands.nl/ARKprogramme>

биће неопходно да се одреде и додатни услови за остваривање својинских и других овлашћења који ће ићи у правцу даље морализације и хуманизације грађанскоправних односа.

У том контексту посебан значај ће имати доследна и потпунија примена начела забране злоупотребе права. На пример, у појединим земљама је већ одређено да власници обрадивог пољопривредног земљишта морају толерисати подизање заштиног појаса од дрвећа и другог високог вишегодишњег растиња (*agroforestry*) на суседним парцелама и да немају право да захтевају накнаду штете због умањења приноса услед хладовине (мањка светлости и топлоте) на рубном подручју. Познато је да је супротна пракса у некадашњој Југославији допринела томе да буде посечен велики број стабала, па и читави шумски комплекси.

5.2.2. *Суседска солидарносћ*

У непосредној вези са наведеним процесом хуманизације и морализације грађанскоправних односа је и потреба за јачањем суседске солидарности. Пренаглашени индивидуализам у свим сферама живота довео је до високог степена отуђености, одсуства осећаја за заједнички и јавни интерес и сл. Климатске промене ће све више изискивати сарадњу и заједничко деловање лица која живе и раде у непосредном суседству. Неки од тих аспеката ће бити детаљније уређени правом (*суседско право; суседски односи*), а неки ће остати у домену морала. У сваком случају људи ће све више бити упућени једни на друге.

На пример, подизање, нега и одржавање заштитних појасева ће несумњиво изискивати активну сарадњу власника суседних парцела. Исто важи и за просецање коридора за заштиту шума од пожара, отварање коридора за пролаз других билошких врста, за копање и одржавање канала ради одвођења великих количина воде у случају екстремно великих атмосферских падавина и сл.

5.3. *Шира примена службеносћи*

Климатске промене ће вероватно утицати и на ширу примену појединих врста службености. У плавним зонама, као и у подручјима захваћеним клизиштима, чешће ће бити коришећа службеност пролаза, прогона стоке преко туђег земљишта и сл. У сушним периодима ће бити отворено, а у неким случајевима чак и заоштрено питање коришећа воде из туђег бунара и сл.

Извесно је да већ сада треба радити на прецизнијем разграничењу права на коришећење туђих добара у складу са међународним конвенцијама (попут права на приступ изворишту питке воде) и појединих врста слу-

жбености. Такође, треба размотрити потребу за трансформисањем постојећих правних института и увођењем нових у тој области.

5.4. Реулисање својинских односа за случај ерозије тла

Једна од тежих последица климатских промена је ерозија тла, до које долази услед повећања нивоа мора и океана, снажних ударних таласа, бујичних токова, атмосферских падавина које изазивају спирање честица, клизишта, снажних ветрова који разносе честице, услед одрона земљишта и сл. Размере тих догађаја, њихова учесталост и тешке последице, изискују прецизнију и знатно савременију правну регулативу. У Републици Србији се у овој области, као што је већ речено, и даље примењују правна правила из *Српског грађанског законика* из 1844. године. Међутим, та проблематика је обухваћена *Нацртом Закона о својини и другим стварним правима*³⁷, који је сачињен средином протекле деценије³⁸.

³⁷ В.: *Ка новом стварном праву Србије – Нацрт Закона о својини и другим стварним правима*, Београд, 2007, стр. 39-41.

³⁸ Нацртом су регулисана питања која се тичу одрона, клизишта, бујица, спирања и наноса. Предвиђена су следећа правила:

ОДРОН. *Одрон настао услед дејства више силе.* Члан 145. (1) Власник земљишта које се одронило услед дејства више силе, може о свом трошку вратити одроњени део тла и растиње (одрон) које се на њему налазило у време одроњавања, ако се тиме не повећава ризик од нових одрона и наступања друге знатније штете. (2) Одрон се може вратити у раније стање годину дана од дана његовог настанка, уз примену одговарајућих мера заштите и уз најмање ограничавање права власника и корисника земљишта на ком се одрон налази. (3) По истеку рока из става 2. овог члана, власник земљишта на ком се одрон налази стиче својину одрона. [Предвиђена су посебна правила за: 1. *Одроњавање за које је одговоран власник одроњеног земљишта* и, 2. *Одроњавање за које је одговоран власник земљишта на ком се одрон налази*. Та материја није у непосредној вези са проблематиком климатских промена]. **Уклањање одрона са јавне површине.** Члан 148. (1) део тла и растиње одроњени са земљишта власника на јавну саобраћајницу или другу јавну површину, уклањају се без одлагања. (2) Одрон настао дејством више силе уклања се о трошку државе, осим ако власник одроњеног земљишта, без одлагања, предузме одговарајуће мере за воспостављање пређашњег стања. (3) Лице које намерно или крајњом непажњом изазове одрон, уклања га о свом трошку. **Одговорност државе и локалне самоуправе.** Члан 149. (1) Држава односно локална самоуправа у оквиру својих надлежности уклања без одлагања део тла, растиње и друге предмете одроњене са јавне површине или јавне саобраћајнице, чиме се не дира у својину одрона или предмета. (2) Власник земљишта може у року од годину дана од дана настанка одрона захтевати да се део одроњене јавне површине уклони о трошку државе односно локалне самоуправе. (3) Део одроњене јавне површине и растиње који нису уклоњени у прописаном року постају својина власника земљишта на ком се налазе. (4) Држава односно локална самоуправа, одговара, у оквиру своје надлежности, за штету насталу због непредузимања мера примерених за спречавање одрона јавних саобраћајница и других јавних површина. **КЛИЗИШТЕ.** *Клизиште.* Члан 150. (1) Пољопривредно и шумско земљиште које услед дејства природних сила клизањем повремено мења положај, остаје својина дотадашњег власника све док представља

5.5. Регулисање својинских односа за случај промене водоџока

Климатске промене такође изискују и прецизније регулисање својинских односа за случај промене водотока. У Републици Србији се и у тој области примењују стара правна правила. *Нацртом Законика о својини и друћим сћварним љравима* детаљније су уређена питања која се односе на *ново речно осћрво* (ада), *џомерање речној џока* и *наџуџићено речно корџићо*³⁹.

5.6. Промене у домену имисионој љрава

Према класичном схватању, заснованом на римском правном наслеђу, власник непокретности одговара по правилима грађанског права за имисију (лат. *immissio*⁴⁰), под којом се подразумева недозвољено деловање на неку другу, по правилу суседну, непокретност, које за последицу узнемиравање или наносење штете⁴¹. Одговорност најчешће настаје због недопуштеног уношења (*имџћовања*) дима, атмосферских вода, буке, непријатних мириса и сл. у туђу некретнину или у ваздушни простор који се налази изнад ње.

Наведени приступ је рестриктиван и у извесној мери анахрон. Према класичном схватању, правну заштиту би могла тражити само лица до којих непокретности недопуштени утицаји непосредно допиру. *Prima facie*, такав став је логичан и оправдан. Сматра се да право на правну заштиту имају само они чија су права или правом признати интереси непосредно

јединствену површину која се може разумно користити. (2) На клизишту које не представља јединствену површину сходно се примењују одредбе о одрону. СПИРАЊЕ. *Сћирање џла*. Члан 151. (1) Честице тла које атмосферска вода постепено спира отицањем, својина су власника земљџшта на ком се таложе. (2) Власник земљџшта не дугује накнаду за наталожене честице тла. БУЈИЦА. *Бујџца*. Члан 152. (1) На део тла који бујџца (подривњача) одрони и нанесе уз низводно земљџпте сходно се примењују одредбе о одрону. (2) На честице тла које нанесе бујџца (спирњача) сходно се примењују одредбе о спирању тла. НАНОС. *Нанос земљџшћа*. Члан 153. (1) Честице тла које нанесу река или ветар, својина су власника земљџшта на које су нанете. (2) Власник земљџшта не дугује накнаду за нанете честице тла. (Аутор овог чланка је и аутор основног текста на основу којег су формулисана правила о ерозији тла у *Нацрту Законика о својини и друћим сћварним љравима*).

³⁹ В.: *Ка новом сћварном љраву Србије – Нацрт Законика о својини и друћим сћварним љравима...*, стр. 41.

⁴⁰ *Immissio* – испустити на нешто; бацити у нешто; пустити на одређено место; послати против нечег; увести у нешто.

⁴¹ Римљани су установили посебну тужбу (*actio aque pluviae arcendae*) која се могла користити уколико је власник суседног земљџшта створио опасност од наступања штете тако што је изменио природни ток воде, увећао снагу и брзину водотока сужавањем његовог корита и сл. Правну заштиту је могао да тражи само власник непокретности која је била угрожена таквим поступањем.

угрожени или повређени. Недопуштена имисија је институт грађанског (или шире: *йривайној*) права и по традиционалном учењу треба да буде у функцији заштите *йривайних инйереса*. Међутим, као што је већ речено у овом раду, постоје и другачија мишљења о томе. Грађанскоправни институти несумњиво имају и социјалну функцију. То значи да они треба истовремено да омогуће и заштиту *јавних инйереса*.

Захваљујући визионарству професора Михаила Константиновића, у Србији деценијама постоји могућност да се у оквиру грађанског права ефикасно штите интереси друштвене заједнице. *Законом о облигационим односима* из 1978. године, прописано је да 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 произилази узнемиравање или опасност од штете, ако се такве последице не могу спречити одговарајућим мерама. Осим тога, одређено је да ће суд, на захтев заинтересованог лица, наредити да се предузму одговарајуће мере за спречавање настанка штете или узнемиравања, или да се отклони извор опасности, на трошак држаоца извора опасности, ако он то сам не учини. Најзад, прописано је и да се, ако штета настане у обављању општекорисне делатности, за коју је добијена дозвола надлежног органа, може захтевати само накнада оне штете која прелази нормалне границе, али да се и тада може тражити предузимање оправданих мера за спречавање наступања даљих штетних последица или за њихово смањење⁴². На основу формулације законске норме се може закључити да је заправо реч о тзв. популарној тужби (*actio popularis*)⁴³ којом се може тражити изрицање одређених грађанскоправних санкција⁴⁴ и мера ради заштите јавних интереса. Такво нормативно решење је у складу са актуелним тенденцијама о којима је било речи у претходним одељцима. Међутим, оно само по себи није довољно. Потребно је да дође и до одређених промена у тумачењу и примени законских норми. Наиме, у пракси се релативно ретко користе могућности које у домену заштите животне средине пружају одредбе *Закона о облигационим односима*. То се, у одређеној мери, може приписати чињеници да већина правника и даље посматра негативне утицаје на окружење кроз призму традиционалог имисионог права, или се ослања на институте који спадају у област јавног права. Међутим, институти грађанског права могу

⁴² В.: члан 156 *Закона о облигационим односима*.

⁴³ В.: Јожеф Салма, *Одйоворностй за ойасностй од шййейе*, Правни живот, 1/1988, стр. 476-478; Весна Ракић Водинелић, *Еколошка шйужба*, Правни живот, 39/1989, стр. 661-672; Марија Салма, *Процеснойравна зашййшйя човекове средине*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 6/1989, стр. 742-749.

⁴⁴ В.: Душан Николић, *Грађанскойравна санкцйя (йенеза, еволуцйя и савремени йојам)*, Нови Сад, 1995.

ефикасно послужити за заштиту јавних интереса. Потребан је само мала промена у начину размишљања. Појединац или правно лице не треба да одговара само за *имисију*, односно, за негативни утицај на одређену непокретност, већ за *емисију* (*emissio*), односно, за емитовање негативних утицаја у своје окружење⁴⁵. У том смислу би требало мењати важећа правила у домену стварног права. Са друге стране, актуелне одредбе *Закона о облигационим односима* несумњиво могу одговорити на изазове које доносе климатске промене.

6. Функционално повезивање грађанског права са гранама јавног права

Системски приступ климатским променама, о ком је било речи на почетку овог рада, указује на потребу да се синхронизовано развијају комплементарни институти грађанског права, с једне стране, и институти јавног права (уставног и управног права), са друге. Независно од тога што се ради о различитим областима правног система, међу њима мора постојати одговарајући степен усаглашености и функционалне повезаности⁴⁶. О томе сведоче искуства других земаља⁴⁷ и појединих међународних организација, а посебно активности *Међународне академске асоцијације за истраживање, планирање, право и својинске односе* (*The International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights*), која се, између осталог, бави и проблематиком *јавно-приватног партнерства*, у вези са заштитом животне средине и одрживим развојем, а у том контексту, и аспектима који се односе на климатске промене.

7. Закључак

Summa summarum, нарастајуће климатске промене и последице које из њих проистичу, изискују одговарајуће промене на нормативном плану. Оне ће битно утицати на физиономију грађанског права и на његову улогу у правном систему. Промене ће несумњиво бити постепене али далекосежне. Захватиће право својине, као кардинални институт стварног права, али и читав низ других правних институата.

Правци даљег развоја грађанског права су једним делом одређени и одговарајућим стратегијама прилагођавања на климатске промене, о којима је било речи у овом раду.

⁴⁵ В.: Dušan Nikolić, *From Liability for Immissio to Liability for Emissions*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2006, стр. 405.

⁴⁶ Опширније о томе у: Душан Николић, *Увод у систем грађанског права...*, стр. 151. и 166.

⁴⁷ В.: Sy Adler, *Oregon Plans – The Making of an Unquiet Land – Use Revolution*, Oregon State University Press, 2012.

*Dušan Nikolić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Climate Changes and Civil Law Elements for an Adaptation Strategy

Abstract: *In recent days, the need for systematically dealing with the challenges, which appear in relation to environment protection and sustainable development is ever more frequently pointed to. In the center of that problematics are climate changes and their effects. The work points out the fact that the climate is changing due to human activities, as well as the laws of nature which have been formulated by Milutin Milanković. In this regard, society should put organized work into eliminating the anthropogenic factors, while simultaneously adapting to the climate changes that are inevitable.*

The European Union has adopted a special Strategy for adaptation to climate changes. That document defines guidelines for development of public policies and operative measures in different areas. Similar (national) strategies have been adopted by certain countries.

Efficient application of strategic documents and public policies is not possible without adequate legal regulative.

Law traditionally comes late, as compared to social needs, including those related to reacting to climate changes and their effects.

The work points out the need for civil law to be adapted to current trends. The author thinks that redefining the property rights are inevitable, and that it will be, due to climate changes, further restricted, in public interest, and for the sake of protection of existential interests of individuals and smaller social groups, alike. In this regard, thinkings of certain European and American authors on social function of that and other institutes of private law have been pointed out.

In order for a higher level of social cohesion to be achieved in crisis situations, legal regulative should be harmonized with moral rules to a greater extent. Society should create a more just law, while individuals should apply it with more mutual understanding and solidarity.

The author thinks that the traditional imission law should be transformed as well. Rules on imission should not be directed only to protection of private

interests, but also to protection of public interests. In this regard, responsibility should not be bound only to unallowed influence on neighboring property, but should be expanded to cases in which someone emits into environment something that poses a threat to a wider community. The work also points out the need to more precisely regulate problems regarding erosion of soil, changing of water flows, servitudes, etc.

Key words: *environment protection; sustainable development; climate changes; civil law; strategy of adaption; property law; imission.*