

мање једном у десет година. Ако се Џорџија жали на ову одлуку, минимални су изгледи на успјех, али то може бити добар повод да Врховни суд САД прогласи одређене стандарде једнаког представништва становништва у законодавним тијелима држава.

Др. Милан Булајић

ПЛАНИРАЊЕ УПОТРЕБЕ ЗЕМЉИШТА (*LAND-USE PLANNING*) У САД

— Правни и економско-политички проблеми у вези са регулацијом искоришћавања градског земљишта —

Land-use planning, планирање употребе земљишта, или тачније регулисање, усклађивање искоришћавања земљишта, представља врло младу дисциплину у разгранатом систему правних наука у САД (1). Као што ће се из даљих излагања видети, њену садржину представља комплекс проблема који су везани једним делом за административно а другим за грађанско право, са извесним елементима економске политике на плану изградње градских насеља, а притом садрже такве специфичности да излазе из оквира како једног тако и другог и конституишу посебну област правних проблема која се све више уобличава као самосталан предмет на америчким правним факултетима. Постајање овакве проблематике резултат је услова савременог живота, који у односу на раније етапе друштвеног развоја показују значајна одступања. Будући да су основни принципи привредног и правног система капиталистичких држава уопште, а САД посебно, формулисани у условима економски релативно неразвијених а политичко и правно непотпуно уобличених заједница, извесни аксиоми капиталистичког друштва на садашњем ступњу његовог развоја појављују се све више као сметња за нормално функционисање његових токова. Приватна својина над средствима за производњу, посебно на земљу, са скоро неограниченим овлашћењима власника у погледу њихове употребе и искоришћавања, дефинисани у уставима и грађанским законима ових држава крајем XVIII и почетком XIX в. не дају довољно простора за решавање извесних кључних проблема заједнице као целине, те је отуда друштвени развој морао створити извесне форме за њихово превазилажење и ограничавање. Како је у условима у основи неизмењеног друштвеног и правног поретка ових држава, с једне стране, и поларизације друштвено-економских система и политичких снага, која карактерише савремену етапу развоја међународних односа, с друге стране, непосредно елиминисање приватне својине у виду национализације, као и непосредно ограничавање слободе уговарања проглашавањем опште могућности забране одре-

(1) Први уџбеник (*casebook*) за ову дисциплину, управо онај на који ћемо се у овом напису најчешће позивати, издат је 1959.

ђених облика уговора практично немогуће, тако да се као озбиљна солуција скоро и не помиње, решења за извесно друштвено регулисање услова савременог живота у вези са искоришћавањем земљишта траже се још увек у оквирима формално нетакнуте приватне својине и неограничене слободе уговарања. Разумљиво је да су због тога путеви преко којих се решавају многи од ових проблема веома заобилазни, а понекад на први поглед остављају утисак нелогичности или нерационалности. Посебан аспект целог питања, уколико се у виду има амерички правни систем, као што ће то бити случај у овом напису, представљају оквири прецедентног система, у коме се и веома озбиљне промене у различитим областима права дешавају управо кроз измену тумачења и примене појединих неизмењених правних прописа, тако да се у ствари и сваки корак унапред у погледу регулисања услова савременог живота у вези са искоришћавањем земљишта огледа управо у одступању судова од раније праксе. За тачну оцену свих облика регулисања и усклађивања употребе земљиштва у САД, о којима ће овде бити речи, морају се имати у виду сви ови моменти. С друге стране, јасно је да решења до којих се на овај начин долази могу бити само привремена и да представљају увод у далеко шире и дубље измене привредног и правног система које предстоје у ближој или даљој будућности. На неколико страница овог написа покушаћемо да читаоца у општим линијама упознамо са оквирима у којима се предмет поставља и основним проблемима које третира, имајући као основу уџбеник *Land-use Planning* Чарлса Хара (*Charles M. Haar*), професора на Правном факултету Универзитета у Харварду (2), као и избор проблема које је он сачинио за слушаоце семинара *Land-use planning* 81 сесије Семинара за америчке студенте у Салзбургу (3), оцењујући смисао и значај свих ових проблема и путева којима се решавају са становишта наших погледа на свет и друштвени развој.

I. А. Општи оквири. Узроци и потреба планирања употребе земљишта. Хронолошки се проблем први пут појављује у великим градовима на извесном ступњу њиховог привредног и популационог развоја. Приватна својина скоро неограничених овлашћења могла је несметано функционисати у друштву у коме је земље било на претек, у коме је живот текао углавном по сеоским насељима, тако да се озбиљна концентрација становништва у поједине регионе практично није појављивала као проблем. Једино ограничење такве својине је да се право не може вршити са искључивом или претежном намером да се другом нанесе штета (злоупотреба права). Међутим, образовање већих градова и прва концентрација становништва која из тога произилази донела је и прва ограничења власникових овлашћења у погледу употребе и искоришћавања земљишта у облику регулисања стабилности, висине и неких других елемената грађевинских објеката, како би се обезбедила сигурност суседних објеката. Међутим, овакав начин ограничења није битно уздрмао приватну својину, јер је облик ограничења негативан, општа претпоставка је још увек неограничена слобода власника у искоришћавању земљишта. Даља концентрација становништва у

(2) Charles Haar: *Land-use planning, A Casebook on the Use, Misuse and Re-use of Urban Land*, Boston—Toronto, 1959 Little, Brown and Company, p. 790

(3) Види о томе белешку у овом броју.

градске центре, стварање градова са више стотина а касније и милиона становника, даљи напредак производних санага који се испољава у све разноврснијим али и штетнијим и објективно опаснијим процесима производње (штетни димови, отровни гасови, отпадне воде, експлозивне материје и сл.), као и револуција коју је у саобраћај унела аутомобилска индустрија, захтевали су стварање градова нове конструкције и нових димензија. У тим новим условима није се више могло остати на негативним ограничењима — измене у начину живота биле су такве да се предузимање извесних позитивних мера, проналажење друштвено најрационалнијег начина употребе градског земљишта и метода за регулисање услова заједничког живота у градовима наметало само по себи. На тај начин дошло се до идеје о свесном усклађивању употребе земљишта, односно до идеје о планирању употребе градског земљишта као облику друштвене интервенције у приватно власништво над земљом. Као основни облик тог планирања у САД се од првих почетака до данашњих дана задржала подела градског подручја на зоне, реоне који могу бити употребљени само у одређене сврхе предвиђене наредбом о градским зонама (*zoning ordinance*) града, која се појавила као правна форма за реализацију политике планирања употребе земљишта. Тако се формирају стамбена, трговачка, индустријска, итд., зона, од којих свака може бити употребљена само на предвиђен начин (4). Систем грађевинских дозвола, који се појавио као техничка форма за остварење планирања употребе земљишта, функционисао је веома ефикасно, тако да је овај облик друштвене интервенције за приватну својину над земљом био поразан, због чега је разумљив огroman отпор на који је nailазио. Отуда и настојање различитих друштвених слојева, организација и појединаца да се планирање употребе земљишта прогласи незаконитим вређањем приватне својине на земљу и као такво елиминише.

Б. Легализација планирања употребе земљишта у САД. Проблем се у својој оштрини појавио пред Врх. судом САД 1926 кроз данас општепознат случај села Јуклид (Euclid) (5). Године 1922 месне власти села Јуклид, које је у ствари предграђе Кливленда (Cleveland), усвојиле су наредбу којом се одређују зоне градског подручја и начин употребе сваке од њих. Парцела једног власника (Ambler Realty Co.) коју је он желео да искористи за подизање индустријског објекта, нашла се једним делом у зони предвиђеној за стамбене зграде, тако да је власнику ускраћена дозвола за подизање фабрике, чиме му је нанета штета од више десетина хиљада долара. Поводом тога власник парцеле је пред Врх. судом САД покренуо поступак за поништење наредбе о градским зонама, истичући да је њоме повређено његово уставно право приватне својине. На тај начин је цео правни механизам за одређивање даље будућности планирања употребе земљишта у градовима стављен у покрет.

У ствари се цела установа поделе на зоне могла нападати са три различита нивоа, са различитих разлога и са различитим последицама по њену

(4) Зоне су разврстане по рангу тако да у зоне вишег ранга (обично станбени реони) не могу доћи никакви објекти предвиђени за зоне нижег ранга (индустријски објекти, услужне делатности, итд.), док се свака зона нижег ранга може употребити и у сврхе предвиђене за зоне вишег ранга.

(5) *Willage of Euclid v. Ambler Realty Co* (1926), Ch. Haar, op. cit., pp. 156—166.

даљу будућност. Може се, пре свега, као што је овде случај, нападати установа у целини, као противна Уставу који гарантује неприкосновено право приватне својине. Може се, даље, прихватајући поделу на зоне као сагласну са Уставом, нападати одређена наредба о градским зонама, као непогодна за услове града или земљишта на које се односи и, најзад, прихватајући и поделу на зоне у целини и одређену наредбу о зонама може се нападати конкретна одлука, решење донето у погледу једне парцеле земљишта као несагласно са самом наредбом. Разумљиво је да је далеко најзначајнији први аспект питања, прихватање или одбијање установе у целини, будући да је од става који ће у том погледу заузети суд зависила и даља судбина планирања употребе земљишта. Суд, наравно, није могао затворити очи пред новонасталим условима и прогласити да је подела на зоне противна слову Устава, јер се предузимање извесних позитивних мера у погледу регулисања употребе земљишта наметало само по себи, као што, с друге стране, није могао ни прогласити да подела на зоне ни у ком погледу не задира у приватну својину над земљом, јер је било очигледно да је угрожава на веома озбиљан начин. Суд, најзад, није могао прогласити ни општу могућност за сваки облик планирања употребе земљишта, јер би таква одлука била неспојива са основама на којима је почивао цео друштвени поредак САД. Решење које је суд донео, а које је праћено исцрпним излагањем о промењеним условима живота у градовима, представља у ствари средњи, компромисан пут: установа подела на зоне није сама по себи противна Уставу, па се на том општем плану и не може нападати. То, међутим, не значи да је свака подела на зоне сагласна са Уставом — те отуда остаје увек отворена могућност да се напада било одређена наредба о градским зонама било решење донето да основу ње. На тај начин је установа подела на зоне добила своју правну верификацију а цео проблем са терена права, на коме се појавио, пренесен на друго поље. Наиме, будући да је подела на зоне легализована, једина могућност за њено даље нападање је у ствари ван права, везана је за њену садржину, тако да се даље оно може нападати као неадекватно, нерационално или нецелисходно, а очигледно је да се критеријуми на основу којих би се могао доносити суд о сваком од ових момената пре свега урбанистички, привредни или економско-политички, тако да улазе у оквир архитектуре, грађевинарства, урбанизма или економске политике, али не и права. Зато су ова друга два нивоа на којима се подела на зоне може нападати за нас нешто мање интересантна. Оно што се као занимљиво може још поменути је да су у правном систему САД грађани у могућности да непосредно пред судом покрећу питање рационалности наредбе о зонама или одлуке донете на основу ње, и да је суд овлашћен да о тим питањима одлучује, док би у нашем правном систему за такав облик питања нормално биле надлежне специјализоване установе или управни органи у чију надлежност спада решавање урбанистичких питања, са могућношћу да се после исцрпљења путева за његово разматрање пред овим органима води управни спор пред судом.

В. Приватна иницијатива и планирање употребе земљишта. Ограничавање слободe уговарања. Измењени услови живота о којима је напред било речи морали су се на одговарајући начин одразити и на слободу приват-

ног располагања земљом, јер је очигледно да су у многим случајевима интереси заједнице морали бити у супротности са интересима власника појединих парцела. Одатле је проистекло неколико крупних правних проблема. Прво, постојао је велики број уговора чија је рационална употреба била онемогућена постојањем различитих клаузула које су стављене приликом преноса власништва а предвиђале или забрањивале извесне употребе пренетог земљишта. Не проглашавајући општу могућност гашења уговорних обавеза под промењеним ословима, амерички судови су највећим делом прихватили становиште по коме ове обавезе и даље важе али су због изменених услова постале неутуживе. Друго, посебан аспект овог питања представљало је постојање великог броја уговора у којима је пренос својине био условљен забраном даљег преноса лица која нису беле боје, чиме је у ствари спровођена пракса ране дискриминације (6). Не мешајући се ни овог пута у вољу својих грађана да уговарају шта хоће (у нашем праву би сам уговор као противустанан био неважећи), сматрајући, дакле, да су такви уговори пуноважни (valid), суд је одбио да санкционише њихово непоштовање јер би то било противно 14 амандману Устава САД који предвиђа да ни једна држава, а то значи и ни један државни орган, па ни суд, не сме повредити право грађана на једнаку правну заштиту, у овом случају право обојених лица да под једнаким условима стичу својину. Овај је случај био веома важан и за америчко уставно право.

Као треће, и најважније питање које се у погледу односа приватног располагања земљом и планирања његове употребе може поставити јесте питање односа одредаба наредбе о зонама и одредбама приватних уговора које су противне једне другима, као и питање дејства наредба о зонама на нове власнике. Будући да се наредба односи на земљиште без обзира на то ко му је власник и будући да је она акт јавне власти и као таква у односу на приватне уговоре веће правне снаге, логично је да су све одредбе будућих уговора које нису у сагласности са наредбом од самог почетка неутуживе. Сложеније је, међутим, питање дејства наредбе у односу на парцеле које у време уговарања о преносу својине нису њоме биле обухваћене, или су биле, али касније донета наредба измени намену реона коме она припада, онемогућавајући тиме новог власника да земљиште користи у сврхе ради којих га је купио. Разумљиво је да наредба остаје на снази, јер органи које је доносе имају на то стално овлашћење, али је спорно какве су последице ових измена на уговоре у којима је новом власнику била гарантована употреба за коју је парцела старом наредбом предвиђена. Решења за овакве и сличне проблеме свакако се могу наћи у општим начелима грађанског права — оно што овај по облику правни проблем показује то је сукоб старог и новог, капиталистичког начина производње и појединачног као носиоца привредног живота и социјалистичког, који у форми оваквих и сличних облика друштвене интервенције у крилу капиталистичких производних односа управо доживљава своје рађање.

Г. *Обим и садржина планирања употребе земљишта (comprehensive planning)*. Једном озакоњена, установа планирања употребе земљишта се да-

(6) Shelley v. Kraemer (1948), P. A. Freund, A. E. Sutherland, M. W. Howe, E. J. Brown: Constitutional Law, Cases and other Problems, Boston—Toronto, 1954, Little, Brown and Company, pp. 906—912.

ље развијала и ширила, добијајући све разноврсније облике и обухватајући све већи број држава, тако да данас прописи који овлашћују одговарајуће локалне органе на овакав облик регулисања услова савременог живота постоје у свим америчким државама сем три (1959). Овакво ширење створило је велико богатство прописа, као и огромну судску праксу засновану на њима, али је са своје стране на извесном ступњу развоја планирања поставило и проблем уједначавања како облика и обима, тако и садржине планирања. Ово питање било је утолико актуелније што су, како смо имали прилике да поменемо, судови били овлашћени да оцењују и садржину и целисходност појединих облика планирања и да их у складу са тим проглашавају законитим или незаконитим. С обзиром да је ова установа и настала кроз праксу а не на основу позитивних прописа, разумљиво је да су се одлуке судова разликовале од државе до државе — али су се кроз таква одступања истовремено образовали и извесни виши или мање општеприхваћени критеријуми за оцену целисходности планирања.

Као један од првих и истовремено основних критеријума на основу кога се ценила целисходност појединих облика планирања употребе земљишта појавио се захтев да сви акти планирања (наредбе о зонама као и њихове измене и допуне) буду у складу са обухватним планом који предвиђа начин употребе целог градског подручја или његовог великог дела, захтев да планирање буде *comprehensive*. Међутим, ни појам *comprehensive planning* није нигде прецизно одређен већ представља у току праксе формиран стандард чије теоријско дефинисање захтева издвајање елемената на основу којих је појам као целина конструисан. Тако се као елементи за оцену исправности планова истичу следећи фактори. Прво, територијална обухватност планова, јер је извесно да се као исправни не би могли прихватити такви планови који се односе на оне делове града или неке шире територије који по својој природи (величини, положају, саставу, тла и сл.) не представљају оквири у којима се употреба земљишта може рационално планирати. Планирање на таквом нивоу било би од самог почетка делимично и погрешно (*spot zoning*), јер постоји велика могућност да се планирањем у оквиру ширих региона којима овакви делови припадају њихова употреба измени. Друго, садржински момент, при чему би се као исправни могли примити само они планови који регулишу сва или сва основна питања која се у вези са искоришћавањем одређеног дела земљишта могу појавити. Као таква питања временом су издвојени врста, величина и висина (*use, bulk and height*) објеката који се предвиђају. Најзад, временски момент, по коме се као правилни могу примити само они планови који се односе на разумно дуг период времена у чијим оквирима се са великом вероватноћом може предвидети развој града као целине. Како ни један од ових елемената сам за себе није довољан за дефинисање појма *comprehensive planning* и оцену појединих планова, пракса је стала на становиште да се при оцени планова они имају узимати у обзир паралелно и кумулативно. У том смислу извесни прописи и дефинишу појам *comprehensive planning* (7).

(7) Public Acts, 1925, § 3, Rev. 1949, § 837.

Дефинисање оквира и садржине планова као и одређивање критеријума за оцену њихове исправности не искључује могућност измене и допуна њихових одредаба, као ни одступање од њих у конкретним случајевима (*variations*). Одступање одобравају они исти органи који доносе наредбе о зонама, руководећи се при томе целисходношћу као и значајем који одступање има за власника земљишта који га је тражио и реон у коме се оно налази. При томе на страни власника постоји само право да захтева одступање, дискреционо је право органа који доносе планове да одступање дозволе или не. Такво становниште заузела је и судска пракса (8).

Д. *Облици неусклађене употребе земљишта (non-conforming use)*. Пошто се наредба о градским зонама доноси онда када се у одређеном реону појави потреба регулисања облика и начина употребе земљишта јасно је да се она увек односи на реон који је у целини или великим делом већ употребљен на одређен начин. Питање које се у вези с тим поставља је следеће: уколико су извесни делови градског реона употребљени у сврхе које нису у складу са начином употребе који за њих предвиђа наредба (*non-conforming use*), у ком временском периоду ови облици неусклађене употребе морају бити ликвидирани. Извесно је да не би било целисходно предвидети општу примену наредбе о градским зонама непосредно по њеном доношењу и на тај начин у кратком временском периоду елиминисати све облике неусклађене употребе, пре свега зато што таква њена примена може бити нерационална са становишта интереса друштва у целини, који се наредбом управо и желе заштити, а с друге стране, стога што се тиме ради општих интереса наноси непосредна материјална штета приватним власницима земљишта, што у сваком случају није пожељан облик интервенције за заједницу у којој приватна својина представља основ друштвено-економског уређења. Отуда је пракса стала на становниште да се наредба о градским зонама односи пре свега и по правилу само на будућност а не иј на постојеће објекте, односно нема ретроактивно дејство. Овакав став заузео је, на пример, суд у случају *Jones v. City of Los Angeles* из 1930. где је власницима четири санаторијума дозвољено даље вођење ових објеката иако је такве делатности из тог реона наредба изричито искључивала. Међутим, с друге стране, уколико би се оставила могућност за неограничено временско постојање објекта чија употреба није у складу са наредбом о градским зонама, сама наредба изгубила би сваку ефикасност и великим делом претворила се у просту декларацију. Стога је првобитан став о одрицању ретроактивности наредбе о градским зонама коригован утолико што се наредба сматра важећом и у односу на раније подигнуте објекте уколико предвиђа извесан разумно дуг период времена у коме се сви облици неусклађене употребе имају уклонити. Смисао оваквог одступања је у томе да се заједница, односно град, не лиши извесних објеката чије постојање за извесно време није ничим замењено, односно да се власницима земљишта које је употребљено на начин који није у складу са наредбом о градским зонама остави могућност да се у једном временском периоду од неколико година приходима које ће остваривати настављањем своје делат-

(8) Види *Pendergost v. Board of Appeals of Barnstable* (1954), Ch. Haar: op. cit., pp. 283—286.

ности у том периоду у целини или делимично обештете, амортизујући објекте чије се уклањање захтева, а да се крајњој линији ипак обезбеди ефикасна примена наредбе о градским зонама. Овакав став заузима данас највећи део судова (9).

Ђ. *Усклађивање употреба суседних земљишта (nuisance law)*. Посебан аспект регулисања употребе земљишта представља усклађивање употреба две или више парцела или комплекса земљишта које се налазе у истом реону, а неограничено искоришћавање једне од њих омета искоришћавање осталих. Регулисање оваквих сукоба представља један од најстаријих облика усклађивања употребе земљишта, при чему сеп роблем у потпуности појавио у области права, које је дало и прве солуције за његово решавање. У америчкој правној литератури цела ова проблематика обухваћена је општим називом *nuisance law (doctrines)*. Наиме, како ни једна парцела земљишта није сама за себе таква целина да се може искоришћавати независно од осталих суседних парцела, разумљиво је да морају постојати извесни услови под којима се свака од њих може користити, односно извесна ограничења овлашћења њихових власника која одатле проишлаго (10).

Право је доста давно дало извесна решења за овакве проблеме, до извесне мере у границама теорије субјективне одговорности, чија је примена давала релативно уске оквири за њихово целисходно решавање, услед чега је временом, с обзиром на брз развој производних снага и појаву нових техничких средстава с краја прошлог и почетка овог века, бивала све нецелисходнија, и много више усвајањем теорије објективне одговорности која у новије време све више узима маха у теорији грађанског права (11). Међутим, нова схватања су се тешко пробијала у судској пракси САД. У еклатантно јасном облику проблем се пред америчким судовима поставио још 1934 кроз случај *Rose v. Socony Vacuum Corp.* У суседству фармера по имену Роуз (Rose), који је већ тридесет година водио фарму, основана је компанија за вађење нафте која је својом делатношћу затрвала површинске и подземне воде, чиме је фармеру нанесена огромна материјална штета и онемогућено даље обављање пољопривредне делатности. На тужбу фармера суд је утврдио непосредну узрочну везу између настале штете и активности компаније, тако да је остало само решавање правног проблема који се у вези са тим појавио. Између многих варијаната које су му стајале на располагању (забрана делатности компаније, дозвола даље активности компаније уз обавезу накнаде штете, у целини или само *ex ante*,

(9) Овакав став заузео је, на пример, Врховни суд Луизијане у случајевима *State v. McDonald* и *State v. Jacob* где је власницима остављен рок од годину дана, док је у случају *City of Los Angeles v. Gage* (1945) власницима дат рок од пет година. (Исто, с. 258—264).

(10) „Дозволити свакоме да са својим власништвом чини што му је воља у стварању буке, непријатних мириса, опасности од пожара, итд., значило би лиштити вредности својину у општим размерама. Да би, отуда, заиста било ефективно, право приватне својине мора бити подржано ограничењима и позитивним обавезама власника, које држава мора спроводити [enforce] исто тако као и право да друге искључимо из наше својине, у чему је основа приватне својине“ (*Cohen Property and Sovereignty*, 1927). „Учење о сметању поседа (Nuisance doctrines), које је кроз векове еволуирало од случаја до случаја, представља оне границе слободе власника земљишта које му намећу једнака и потенцијално конкурентска права његових суседа“ (*Ch. Naar: op. cit.*, р. 95).

(11) На овај момент указује и др. Андрија Гамс: Увод у грађанско право, општи део, IV издање, Београд 1961, с. 242.

итд.), суд је стао на становиште да се компанија не може сматрати одговорном за насталу штету пошто је своје право својине вршила искључиво у оквирима овлашћења која јој то право даје, без злоупотребе или кривице за насталу штету, па се као таква не може прогласити кривом и обавезати на накнаду причињене штете.

Ни овом приликом, као ни код раније разматраних случајева, није нам био циљ да анализирамо правну страну целог питања, утолико пре што се за то не сматрамо позваним. Решења која стоје на располагању за решавање оваквих проблема у оквиру права дају се релативно лако издвојити, међутим, критеријуми на основу којих се може усвојити једно или друго решење, унутрашња садржина проблема који се само по форми појављују као правни проблем налазе се и овога пута изван права, а проблем има карактер привредног, економско-политичког питања. Наиме, уколико имамо у виду искључиво садржински аспект целог питања, проблем се своди на постојање две друштвено корисне делатности од којих једна омета или онемогућава другу. Пошто и једна и друга имају квалитет друштвене корисности, садржински критеријум за доношење решења у њиховом сукобу може бити само степен друштвене корисности сваке од њих, при чему то решење мора да буде у корист оне делатности која се друштвено посматрано појављује као значајнија. Случајност је да се одлука америчког суда поклапа са решењем које би било донето у складу са овим критеријумом — под другим реалним околностима правна логика америчког суда довела би до решења које би било у потпуној супротности са одлуком на коју би би упућивала садржинска страна целог питања. (Например, да је у наведеном случају фармер онемогућавао рад компаније.)

Међутим, ни решење које би било донето у складу са теоријом објективне одговорности не би у сваком случају било адекватно. Такво решење било би прихватљиво само до оне тачке на којој правни оквири адекватно изражавају економску садржину проблема али не и даље од тога. Наиме, ако у сукобу две делатности, једну од њих обавеземо на накнаду све причињене штете, под одређеним околностима таква обавеза може је у потпуности онемогућити, ма од коликог значаја она била за привреду једне земље. Нашој правној пракси нису непознати овакви проблеми. Они настају у вези са изградњом хидроенергетског система, искоришћавањем рудних богатстава (12), делатношћу разних индустријских објеката који стварају велике количине отровних гасова (13) или отпадних

(12) Такав је, на пример, био случај рудника угља Јелашница где је услед вршења рударских радова дошло до слегања терена и рушења неколико воденица-поточара (Види СВС, Рев. 993/60, од 5. XI. 1961 и ВС НР Србије Гж. 2226/59). Идентичан је случај рушења терена у катастарској општини Побрђе, насталог услед истраживачких радова Ибарских рудника, где је донета пресуда у корист тужиоца, односно рудник обавезан на накнаду штете (Види ВС НР Србије, Г. Ж. Реш. 429/60 од 19. IX. 1960).

(13) Према обиму причињене штете и општој економској важности код нас у овом погледу на прво место свакако долази случај Ворског рудника. Према grubим проценама штетно дејство отровних гасова овог рудника претеже се на 5 пасења обухватајући око 18.800 ха са око 2.400 домаћинстава. Од тога је са 80—100% оштећено око 10.000 ха, са 60—79% око 3.500, са 40—53% око 2.400, са 20—39% око 1.500 ха и остатак са мање од 20%.

вода (14), итд. При томе се ни у условима нашег правног система не може увек изићи из граница које поставља правни облик питања, добрим делом зато што је најчешће реч о сукобу интереса приватног и друштвеног сектора привреде. Међутим, с обзиром на садашњи систем односа привредних организација, као одвојених и самосталних привредних субјеката са својством правног лица, ни за сукоб њихових, непосредно друштвених интереса правни механизам не даје могућности за садржинско решавање проблема, маколико се економско решење као једино рационално само по себи наметало. Отуда за сада као једина могућност за рационално решавање ових проблема остаје да се преко других, ванправних (друштвених, политичких, итд.) механизма на привредне организације, носиоце интереса у сукобу, које би се нашле у ситуацији да својим инсистирањем на решењу које би било у складу са постојећим прописима заједници нанесу већу штету од сопствене користи коју би њиме оствариле, изврши такав утицај да оне одустану од својих правно основаних захтева, док би штету која за њих из тога произилази могла преузети заједница. Као друга солидијација за решавање оваквих проблема могло би се узети осигурање, којим би се ризик за штетне последице које могу проистећи из појединих друштвено корисних делатности унапред пренео на заједницу као целину. У сваком случају могућности за рационално решавање свих спорова оваквог карактера у условима социјалистичког друштвено-економског уређења далеко су веће него у условима друштва у коме су приватни интереси појединих његових чланова у потпуности поларизовани и као такви несводиви на заједничку садржинску основу и рационално решење које из ње произилази.

Е. *Одузимање земљишта (land taking)*. Лишавање власника својине над земљом представља свакако најтежи облик друштвене интервенције у области приватне својине на земљи и слободну употребу која из ње проистиче. При томе тежина друштвене интервенције може имати различит степен, у складу са значајем интереса који се њоме жели заштитити. Може се, прво, појавити као одузимање земљишта са накнадом, што се у правном систему САД по правилу примењује у оним случајевима када се земљиште одузима ради постизања неког друштвено корисног циља који се на други начин не би могао постићи (изградња путева, просветних, здравствених објеката, итд.). Овај облик одузимања земље представља жртвовање приватних интереса ради друштвених, те је отуда основ за његову примену у јавној користи, општем добру који се тиме постиже (*power of eminent domain*). Одузимање земљишта се, друго, може појавити као одузимање без накнаде, када у ствари добија облик национализације. Овај облик примењује се по правилу онда када вршење права, које се одузима или ограничава, само по себи наноси штету општим интересима. Његов основ, дакле, није у јавној користи која се тиме постиже већ у обавези

(14) Рудник Бор се и овде може узети као пример. Према grubим проценама преко Борске (Вражогрначке) реке отпадне воде овог рудника уништиле су највећим делом око 1.400 ха најплоднијег земљишта и тиме оштетиле око 3.500 домаћинстава у 20 насеља. Само вредност смањења годишњег приноса оштећеног земљишта износи око 66 милиона динара годишње. Истовремено су оштећена и низводна индустријска постројења: Рудник и сепарација песка у Ргтини са 5,3 и Хидроцентрала Соколовица са око 36 милиона динара.

јавне власти да спречава такве облике употребе земљишта или вршења других права које су штетне за опште интересе (*police power*) (15). На пример, одузимање права власника да користи поток који пролази кроз његово земљиште за одвод отпадних вода ако поток утиче у језеро из кога град црпе воду за водовод. Како је одузимање земљишта без накнаде у ствари непосредна негација приватне својине, на којој почива како правни тако и привредни и уопште друштвени поредак САД, настоји се да се одузимање земљишта врши пре свега са накнадом, чиме се проблем одузимања земљишта највећим делом трансформише у проблем утврђивања величине „праведне компензације“ (*just compensation*).

Анализа услова под којима се одобрава одузимање земљишта даје нам нов пример зависности правних категорија од услова материјалне производње коју регулишу и правно уоквирују. Док се некад круг случајева који су сматрани „јавним интересом“ ограничавао на потребе које настају у вези са безбедношћу земље, регулисањем река и бујица, изградњом државних путева и сл., нови услови савременог живота водили су постепеном али сталном ширењу овога појма, да би се у најновије време, у складу са новим схватањем улоге државе уопште (држава благостања — *welfare state*) тај израз заменио једном далеко широм и еластичнијом категоријом — јавна (друштвена) корист и опште благостање (*public benefits and general welfare*) која даје далеко веће могућности за примену ове друштвене интервенције. Треба још поменути да је и овог пута суду дато право да одлучује да ли се одузимање неког земљишта може сматрати јавним интересом или не. Штавише, устави неких држава изрично предвиђају да се ни законом једна употреба не може унапред прогласити јавном већ да одлуку о томе увек доноси суд (16), док устави других држава дају судовима у том погледу одређене смернице, предвиђајући таксативно или *exempli causa* случајеве који се имају сматрати јавним интересом (17). Најзад, изванутра утицај у овом погледу свакако врши и правна наука, било дајући одређено тумачење прописа који овлашћују одговарајуће органе на примену ове мере, било чинећи одређене сугестије у погледу граница ових појмова (18).

Што се тиче другог питања, величине накнаде за одузето земљиште, општа је тенденција да се власнику да довољна накнада за одузето земљиште, односно обезбеди „праведна“ компензација. Као полазна основа за утврђивање њене величине узима се пуна тржишна вредност (*fair market value*) земљишта или објекта који се одузима. Како је овај појам економски а не правни и има карактер стандарда, за утврђивање његове величине наводе се: 1) цена по којој би земљиште било продато у слободној, нормалној продаји; 2) цена истог или сличног објекта у истом комплексу земљишта са којим се може поредити онај који се процењује; 3) цена по

(15) Freund: *The police power, public policy and constitutional rights*, pp. 546—547, § 511, (Наведено по Ch. Haar: *op. cit.*, p. 543).

(16) „Кадагод се буде одузимала нечија приватна својина за употребу која се сматра јавном, питање да ли је она стварно јавна биће увек правно питање и сматраће се таквим без обзира на било какав законодавни проглас у том погледу“ (Arizona Constitution, art. 2, § 17).

(17) Idaho Constitution, art. 1, § 14.

(18) Ch. Haar: *op. cit.*, pp. 544—545.

којој би се могао репродуковати објекат који се одузима, умањена за износе амортизације, и 4) доходак који земљиште или објект на њему доноси своје власнику, при чему до цене долазимо његовом капитализацијом. У различитим случајевима поједина од ових мерила биће више или мање погодна за одређивање величине тржишне цене, а најчешће ће се примењивати комбиновано, ради контроле. Треба, на крају, напоменути да се поред ових објективних момената при одређивању величине накнаде појављују и разни субјективни моменти, мада највећи део америчких судова овакве моменте не узима у обзир (19). Међутим, с обзиром да је реч о куповини која је власнику наметнута, а није резултат његове слободне воље, тако да је тиме непосредно повређено како „свето“ право приватне својине тако и право приватног располагања својим власништвом, две установе које узимају велику поштовање у друштвеном и правном систему САД, један део судова узима тржишну вредност у наведеном смислу само као доњу границу накнаде, сматрајући да „праведна“ компензација треба да поред тога укључује у себе и изванредан додатак који износи 20—30 процената њеног износа, чиме се, према њиховом мишљењу, власник у потпуности компензира за изгубљено власништво.

II. Досадашње излагање које је имало задатак да читаоца упозна са општим оквирима и основним проблемима предмета *land-use planning*, те је отуда далеко од тога да исцрпљује сва питања која се у оквиру њега разматрају, даје нам могућност да са више елемената оцењујемо установу планирања употребе земљишта и карактер дисциплине која носи тај назив. Како је анализа сваког од изложених питања показала, проблеми планирања употребе земљишта у САД појављују се по правилу на терену права у облику сукоба права и интереса различитих друштвених група и појединаца, било да је реч о сукобу права два приватна лица или две установе, или о сукобу права и интереса заједница различитих оквира (унија, држава, покрајина, град, градски реон) и појединих приватних лица и установа. У том смислу проф. Чарлс Хар и одређује карактер предмета: „Он испитује претпоставке, доктрине и импликације права о планирању у градовима (*city planning law*); разматра сукоб планирања и права својине (*common law on property rights*), функционисање тржишта земље у уставној демократској држави, као и улогу правника у промету непокретности — били они представници власника земље, владе или финансијских институција“ (20). Међутим, предња излагања такође су показала да ови проблеми нису оригинарно правни већ да је њихов правни облик само израз унутрашње садржине која излази из оквира права, и у крајњој линији има корен у измењеним условима материјалне производње и савременог живота уопште; „Промене у начину живота којим живе људи у индустријализованом друштву, прелаз од феудалног замка и сеоске заједнице на градове и предграђа, потиснули су стари начин живота и са њим усвојена правна учења и административну

(19) Посебна дискусија вођена је око тога да ли власнику, који је земљиште купио кратко време пре одузимања, треба као накнаду исплатити висину плаћене цене. Занимљива правна разматрана у вези са тим види у случају *Riley v. District of Columbia Redevelopment land agency*, 1956. *Naar: op. cit.*, pp. 471—482.

(20) *Naar: op. cit.*, p. VII.

технику“ (21). Сукоб планирања употребе земљишта и приватне својине над земљом само је у правном облику испољио објективну противречност између нараслих производних снага и у основи неизмењених производних односа који их у све већој мери спутавају. Као и сваки сукоб оваквог карактера, овај сукоб изражава се као сукоб различитих друштвених група, носилаца интереса у сукобу: јавне власти, државе, која у најширем смислу речи, иако у основи изражава и штити интересе капиталистичке класе, непосредно иступа као носилац друштвених интереса и новог система који се рађа, с једне стране, и различитих друштвених група, појединаца и установа, које се појављују као носиоци појединачних, приватних интереса и старог система који све више нестаје, с друге стране.

Разумљиво је да сви ови проблеми налазе свој одговарајући израз у теоријским разматрањима најопштијег карактера, оним која се односе на привредни и друштвени систем у целини. Не упуштајући се у анализу великог броја компромисних и прелазних схватања, помињемо да се она групишу с једне стране у схватања која недвосмислено заступају увођење чвршћих облика друштвене контроле и усмеравања привреде (22) и, с друге стране, теоријске концепције које настоје да овакав објективно условљен развој спутају и укоче, упорно доказујући да систем планирања никад не може остварити оно што је остварио и остварује систем слободе конкуренције (23). Реално кретање друштвених односа, изазвано законима који без обзира на свој друштвени карактер имају снагу природних закона, може бити само у правцу омогућавања што ширег и обухватнијег свебног друштвеног утицаја на различите процесе привредног и друштвеног живота (24). Правници који су се стицајем околности нашли у ситуацији да буду и економисти и планери, нису могли игнорисати овакав смер развоја друштва, те су отуда извесни облици друштвеног регулисања услова савременог живота кроз право, или тачније правну праксу, доживљавали не само своју легализацију већ и друштвену афирмацију уопште.

Треба, међутим, нагласити да сви ови облици друштвеног регулисања живота имају у крајњој линији само парцијалан карактер и као такви не могу представљати трајна решења (25). Нема никакве сумње да ће планирање употребе градског земљишта, посебно с обзиром на огромно ширење различитих облика комуникација, показивати сталне тенденције ширења, обухватајући све веће делове укупне државне територије. У таквој ситуацији се поред првобитног питања — критеријума на основу којих се оцењује планирање употребе градског земљишта, поставља и питање граница таквог планирања и његовог односа према употреби земљишта које се налази изван градских подручја, односно, једном речи, питање односа фи-

(21) Ibidem.

(22) Види на пример, Alvin Hansen: *Economic Issues of 1960's*, New York—Toronto—London, Mc Graw Hill Company INC, 1960.

(23) Један од најпознатијих аутора овог правца свакако је Хајек (Friedrich Hayek. *The Road to Serfdom*, Chicago University Press, 1945).

(24) У вези са овом изванредно је занимљива књига John Maurice Clark: *Alternative to Serfdom*, Vintage books, New York, 1960 (прво издање 1948.)

(25) На уске оквире садашњег система планирања употребе земљишта у САД указује се, на пример, у чланку Charles M. Haar Barbara Hering, *The Lower Gwined Township Case: Too flexible zoning or an inflexible Judiciary*, „Harvard Law Review“, No. 8/1961., pp. 1550—1579.

зичког планирања, на које се планирање употребе градског земљишта у крајњој линији своди, и економског планирања. Дело на које смо се највећим делом позивали, као ни остали цитирани извори, не дају нам довољно елемената за разматрање овог питања, али стоји чињеница да се цела установа планирања употребе градског земљишта појавила на терену правних односа и, бар на први поглед, независно од других непосредно економских облика друштвене интервенције (пореска политика, политика каматне стопе и кредита, политика пуне запослености, стварање државног сектора привреде и сл.). Извесно је, међутим, да се ова два облика друштвене интервенције налазе у међусобној тесној повезаности, јер у измењеним условима материјалне производње и производних снага уопште имају заједничко порекло, те као такви на извесном ступњу свога развоја морају бити и непосредно усклађени.

III. Све ово даје нам могућност да оценимо до које се мере искуства стечена у планирању употребе земљишта у САД могу користити у нашој земљи. Само неколико наведених примера из наше праксе показује да проблеми планирања и регулисања употребе земљишта, као и усклађивања различитих делатности, нису непознати нашој привреди и праву, само што се, наравно, појављују у свим другим оквирима које одређује карактер друштвеног и економског уређења. У нашим условима, међутим, овакви проблеми још увек нису достигли онај степен који су достигли, на пример, у САД, што је свакако резултат релативно недовољно развијене материјално-производне базе друштва и карактера привредне структуре становништва земље, у којој око половина становништва још увек живи у сеоским насељима. Међутим, упоредо са све већом индустријализацијом земље, савременим технолошким процесима производње из којих нужно проистичу извесне последице по друге делатности, као и са све већом концентрацијом становништва у градске центре, која увек прати привредни развој, овакви проблеми биће све заступљенији. Далеко шири оквири, које за решавање ових и сличних проблема пружа систем планске привреде, економско планирање, као и искуства које су на пољу физичког планирања стекле најразвијеније земље, дају нам могућност да благовременим регулисањем услова искоришћавања и употребе земљишта избегнемо проблеме у које су у овом погледу данас запале скоро све развијене земље. Јер, како смо напред показали (II), планирање употребе земљишта на нивоу градова има само парцијалан карактер. Пре или касније оно излази из тих оквира и везује се за планирање развоја привреде у целини, појављујући се у облику једног специфичног економског проблема — планирања регионалне структуре друштвене привреде. Релативно опсежно излагање појединих видова планирања употребе градског земљишта имало је управо задатак да економисте, урбанисте, унжењере, правнике и друге заинтересује за ове и сличне проблеме и да истовремено одговарајуће органе и институције упути на извесне облике међусобне сарадње, за коју се данас не би могло рећи да постоји у довољној мери. Могућности и простор за овакву сарадњу далеко су веће ако се она успостави благовремено него ако до ње дође онда када добије карактер непосредног императива.

Александар Ваџић