

мр Марија Салма,
асистент Правног факултета у Новом Саду

ПРОЦЕСНА ЗАШТИТА ЧОВЕКОВЕ СРЕДИНЕ

(Појам и основне карактеристике)

Аутор указује на специфичност тужбе и парнице која би се водила о захтеву да се уклони извор опасности од кога прети знатна штета тужиоцу или неодређеном броју лица или да се тужени уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност од штете ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама (чл. 156. ЗОО).

Успостављајући почетну аналогију између парнице због сметања поседа, за коју је предвиђен посебни парнични поступак, и имисионе парнице, аутор даље разматра које би биле посебности имисионе парнице у односу на општи парнични поступак, те да ли из њих следи потреба за установљењем посебног поступка у имисионим парницама, како би се уставне одредбе о праву на здраву животну средину у што већој мери остваривале у пракси.

Да би одговорио на задатак који је себи поставио, аутор разматра питања процеса легитимације, правног интереса за тужбу, граница диспозитивних овлашћења тужиоца и однос расправног и испитног начела у поступању суда по имисионој тужби.

I

Имисиона парница је новија категорија нашег права. Она се за сада у процедури налази у општем поступку. Но, како је она добила чврсте регулативе како у Уставу тако и у фундаменталним материјално-правним прописима, Закону о облигационим односима и Закону о основним овојинско правним односима то се може очекивати, нарочито с обзиром на уставне одредбе о посебној обавези друштвене заједнице у погледу заштите човекове средине, да се одреде и посебна правила процедуре у свим парницама.

Парнице због сметања поседа се одвијају по посебним правилима процедуре. Пошто се оне граниче с имисионим спором може се очекивати да се потоњи спорови будуће решавају у посебном поступку.

Наравно, овде се не ради само о аналогијама већ о читавом низу специфичности које чине ове парнице аутономним у односу на општи парнични поступак.

Основне поставке о заштити човекове средине су дате у Уставу. Човек има право на здраву животну околину. Друштвена заједница обез-

беђује услове за остваривање овог права (1). Да би се то остварило, Уставом су одређена права и дужности радних људи и грађана, организација удруженог рада, друштвено-политичких заједница, месних заједница да обезбеђују услове за очување и развој природних и радом створених вредности човекове средине као и да спречавају и отклањају штетне последице које загађењем ваздуха, тла, воде, водотока, мора, буком или на друли начин угрожавају те вредности или доводе у опасност живот и здравље људи (2).

Закон о облигационим односима даље разрађује основну поставку Устава. Он предвиђа могућност да свако може да захтева од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности из које произлази узнемиравање или опасност од штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама.

Суд ће на захтев заинтересованог лица наредити да се предузму одговарајуће мере за спречавање настанка штете или узнемиравања или да се отклони извор опасности, на прошак држаоца извора опасности, ако овај сам то не учини.

Ако штета настане у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, може се захтевати само накнада штете која прелази нормалне границе. Али и у том случају се може захтевати предузимање друштвено оправданих мера за спречавање настајања штете или за њено смањење (3).

Закон о основним својинско-правним односима својом одредбом уређује имисије које настају у оквиру суседских односа. Та одредба је у односу на одредбу из Закона о облигационим односима (чл. 15)) *lex specialis*. Њом се предвиђа дужност власника некретнине да се при њеном коришћењу уздржава од радњи и отклони узроке који потичу од његове некретнине, којима се отежава коришћење других некретнина преношењем дима, непријатних мириса, топлине, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл. преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену некретнине и на месне прилике, или којом се узрокује знатнија штета. Без посебног правног основа забрањено је чињење сметњи посебним уређајима (4).

Наведене одредбе Закона о облигационим односима и Закона о основним својинско-правним односима су заправо облигационо правни и стварно правни аспекти уставне одредбе о праву човека на здраву животну средину.

У овом прилогу ће бити говора о заштити од имисија која проистиче из одредбе Закона о облигационим односима која је *lex generalis* у односу на одредбу из Закона о основним својинско-правним односима.

Но, приликом одређивања појма имисионих тужби водиће се рачуна о свим прописима који регулишу ову материју.

Имисионом тужбом тужилац може тражити од суда да у циљу заштите човекове средине обавезе туженог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, тј. да узнемиравање престане или, пак, да се уздржи од делатности од

(1) В. чл. 192. Устава СФРЈ.

(2) В. чл. 156. Закона о облигационим односима.

(3) В. чл. 156. Закона о облигационим односима.

(4) В. чл. 5. Закона о основним својинско-правним односима.

које произлази узнемиравање или опасност штете (ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама) као и да надокнади штету која је настала недозвољеном емисионом радњом.

II

Стилизацја текста Закона о облигационим односима који се односи на захтев да се уклони опасност од штете из члана 156, ст. 1. намеће питање ко се у емисионим парницама може појавити као тужилац, тј. ко је процесно легитимисан за вођење спора.

Законодавац каже да свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета. Означавање „сваког“ као тужиоца асоцира на „популарну тужбу“ — *actio popularis* која у правној терминологији управо значи да је за подизање тужбе легитимисан било који грађанин (5).

У теорији се под процесном легитимацијом странака подразумева постојање правног интереса, правозаштитне потребе (6). Правозаштитна потреба постоји кад год се субјективно право налази у стању неподмирености противно закону тако да би без интервенције суда остало неостварено (7).

Да би се тужиоцу признао правни интерес он мора имати посебан, лични, интерес.

Из доведе цитиране формулације текста 300 пре би се могло закључити да је у питању општи, јавни интерес тужиоца. Међутим, законодавац у наставку текста објашњава да „свако“ може тражити уклањање опасности ако прети знатнија штета њему. Круг „сваког“ је тиме ограничаван на оне којима прети знатнија штета. Лично право тужиоца мора бити угрожено да би се могла тражити заштита од суда.

Рећи да тужбу може да поднесе свако коме прети штета је сасвим у складу с обележјем појма процеса легитимације која постоји на страни сваког тужиоца чије се субјективно право налази у стању неподмирености противно закону.

Више дилеме у одређивању процесне легитимације може унети формулација даљег текста из истог става члана 156. Закона. Наиме, законодавац овлашћује сваког да захтева уклањање извора опасности од кога прети знатнија штета (њему) или неодређеном броју лица. Колико је везник или одсликао праву замисао законодавца код одређивања тужиоца овлашћеног за покретање спора тешко је рећи. У сваком случају, он чулућује на неку алтернативу, па се може поставити питање да ли свако може поднети тужбу за заштиту када штета прети неодређеном броју лица, да ли је заправо овде реч о примени „популарне тужбе“.

Теоријски и животно замисливе су две ситуације. Оне су условљене врстом повреде животне средине. Ако се, рецимо, повреда животне средине врши испуштањем радиоактивних материја без обзира што

(5) В.: Даниловић др Јелена, *Популарне тужбе од Римског до савременог права*, Институт за правну историју, Београд 1968, стр. 89.

(6) Познић др Боривоје, *Грађанско процесно право*, „Савремена администрација“, Београд, 1987, стр. 194, као и Трива др Синиша, *Грађанско парнично процесно право*, „Народне новине“, Загреб, 1980, стр. 236.

(7) Познић др Боривоје, *op. cit.*, стр. 194.

се објект — извор опасности налази на једном крају земље, могао би тужбу да поднесе сваки грађанин јер се штетне последице могу протегнути и на друге крајеве земље. Ретко се штетни путници задржавају само на оном подручју на коме се налази имитент. Загађивање реке испуштањем отпадних материја у једном граду проширује се и на сва подручја кроз која та река протиче. Загађивање тла на једном крају земље може имати штетних дејстава по живот и здравље људи који купујући пољопривредне производе на пијаци са угрожених подручја угрожавају своје здравље.

Не треба изгубити из вида да је за имисиону тужбу неопходно да штета која прети буде *знатнија*. Зато „свако“ ко би поднео тужбу у условима претње знатније штете, иако не би морао бити непосредни учесник грађанско-правног односа, на посредан би начин могао угрожавањем осећати као своје. У таквом случају, кад се последице правно рефлектују и на тужиоца, требало би му признати право на вођење парнице (8).

Друга ситуација је више теоријска поставка а мање, чини се, животна. Она би се могла овести на питање да ли грађанин из једног краја земље може поднети тужбу и у случајевима када је повреда животне средине извршена само на територији која је просторно удаљена од места пребивалишта тужиоца а штетне последице имитентових радњи не прелазе просторне границе места у коме он (имитент) делује.

Ово је више теоријски замисливо, јер у свакодневном животу имисија за коју би се могла тражити заштита мора бити знатна а ако је знатна онда је ризик од проширења штетних дејстава већи а тада се већ ради о ситуацији која је претходно описана.

Законоко овлашћење сваког да захтева од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета неодређеном броју лица представља *actio popularis* (9).

Actio popularis није позната у савременом југословенском праву. Тако се према Закону о сузбијању нелојалне утакмице предвиђа да тужбу за наконду штете проузроковане делом нелојалне утакмице могу поднети *сви* заинтересовани учесници у привредном промету (10) уз услов да су делом нелојалне утакмице оштећени. На спорове по тужби због дела нелојалне утакмице примењују се одредбе Закона о парничном поступку (11).

Није само захтев за уклањање извора опасности штете једини у коме 300 овлашћује сваког грађанина да тражи судску заштиту.

Одредбе 300 које говоре о ништавости уговора дају могућност да се на ништавост позове *свако* заинтересовано лице, иако на њу пази по службеној дужности суд (12).

Сигурно је да се у свим овим случајевима ради о ситуацијама када су потврђени општи интереси али исто тако, појединачни, лични.

(8) Тако, Трива др Синиша, *op. cit.*, стр. 237.

(9) Salma dr Jožef, *A tujadonjogi viszonyok szabályozása Jugoszláviában*, Jogtudományi, Budapest, бр. 12/82, стр. 936.

(10) В. чл. 15. Закона о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума, „Службени лист СФРЈ“, бр. 24/74.

(11) В. чл. 20, ст. 1. Закона наведеног у белешци бр. 10.

(12) В. чл. 109. Закона о облигационим односима, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29 од 26. V 1978.

Обележје популарних тужби, како се истиче у теорији, јесте заштита општег интереса. Међутим, да би се заштита тог интереса могла тражити, потребно је да тужилац тај интерес осећа и као лични (13).

Из одредбе чл. 156, ст. 1. којом се овлашћује свако да захтева од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета (њему или) неодређеном броју лица би се могло, на основу раније анализираних ситуација, закључити да тужилац када подноси тужбу, утврђивање осећа као своје без обзира што не мора бити непосредни учесник грађанско-правног односа. Међутим, тада се може поставити питање да ли тужилац који нема грађанско правни интерес може основано тражити правну заштиту. Чини се, да може. Интерес као процесна претпоставка за вођење спора мора бити правни али то не значи да то мора бити грађанско-правни. Свеједно је на ком би се правном подручју имала одразити корист за странку која тражи заштиту (14). Правни интерес може бити и уставно-правни. А управо Устав пропагирајући право свих људи на здраву животну средину задужује и све субјекте у друштву да ту оредину и штите.

Мање би дилема и услова за постављање теоријских солүција постојало да су редактори Закона о облигационим односима у члану 156, ст. 1. уместо речи „или“ рекли „као и“. Тада би недвосмислено било да се као тужилац може појавити сваки грађанин у случајевима када штета прети њему као и неодређеном броју других лица. Тужилац би имао грађанско-правни интерес те се на друге правне интересе не би морао позивати. То што би опасност од знатне штете претила и други-ма, указивало би на потребу што бржег решавања спора.

Правна заштита се у животу најчешће тражи кад је субјективно право повређено. Она се, међутим, може тражити и кад је субјективно право само угрожено.

Из интенције основног материјално-правног прописа који регулише ову материју могао би се извести закључак да се имисионе тужбе могу подносити и када је право на здраву животну околину само угрожено. Наиме, законодавац овлашћује тужиоца да свој захтев усмери на уклањање извора опасности од кога прети штета или да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или *опасност штете*.

Када је субјективно право само угрожено, носилац права тражи заштиту да би учинио извесним постојање права и тиме отклонио узрок који би могао довести до његове повреде (15).

Деклараторна тужба је једина процесно правна тужба која би се могла поднети када је субјективно право угрожено. Она има у односу на кондемпнаторну тужбу супсидијеран карактер. Наиме, осудом на чиницу тужилац постиже пуну заштиту.

Деклараторном тужбом тужилац тражи од суда да утврди постојање (може и непостојање) права. Он би, ако то пренесемо на имисиону парницу, могао да захтева од суда да утврди да у конкретном случају постоји право на здраву човекову средину. Захтев са таквом садржином тужилац и не поставља јер је Уставом право на здраву животну средину загарантовано свим људима. То је право, пак, по својој природи такво да се не може посебно проверавати као што би се, рецимо,

(13) Даниловић др Јелена, *Популарне тужбе . . . op. cit.*, стр. 236.

(14) В. Грива др Синиша, *Грађанско . . . op. cit.*, стр. 105.

(15) В. Познић др Боривој, *Грађанско . . . op. cit.*, стр. 4.

могло проверити и утврдити постојање или непостојање у конкретном случају права својине, наслеђа, располагања. Зато деклараторном тужбом у имисионим парницама тужилац не би поштитао ништа.

То што законодавац пружа заштиту и у случајевима када само прети штета и када постоји опасност штете указује на значај који се придаје заштити човекове средине. Захтев тужиоца, ако се пажљиво погледа законски текст, усмерен је на уклањање извора опасности, односно уздржавање од делатности. Он је кондемнаторне природе. Једино по чему би се овакав кондемнаторни захтев разликовао од друге је то да се он због значаја заштите може поднети и када је право само утрожено. Сигурно је да је то битна разлика у односу на већину кондемнаторних захтева.

Принцип диспозиције у општем парничном поступку је применљив и када је у питању начин доласка суда до чињеничне прабе.

Основни извори сазнања чињеница су странке (16). Оне су у смислу поштеног и савесног парничења дужне да изнесу све релевантне чињенице. У томе им помаже суд. Он се стара да странке у току расправе „изнесу све одлучујуће чињенице, да допуне своје наводе, да се изјасне о наводима противника, да означе доказна средства и уопште да пруже све разјашњења потребна за утврђивање чињеничног стања“ (17).

По службеној дужности суд утврђује чињенице само у случајевима кад из резултата расправљања и доказивања произлази да странке иду за тим да располажу захтевима којима не могу располагати (18). Пошто ова законска формулација не обухвата довољно прецизно све случајеве у којима суд утврђује чињенице независно од воље странака, може се поставити питање да ли би у имисионим парницама суд увек могао да утврђује чињенично стање и мимо воље странака.

Имитентове радње могу створити опасност од штете. Штета може претити не само имовини већ може угрозити здравље и животе људи. Интерес је и дужност не само прабана и радних људи већ и организација удруженог рада и друштвено-политичких заједница, дакле, шири друштвени, да се спрече или отклоне штетне последице. С обзиром на шири интерес који се мора штити, чини се да би суд у оваквим парницама могао чињенично стање да утврђује и мимо воље странака. Наравно, при томе се мисли на утврђивање оних чињеница које иду у правцу заштите човекове средине.

Природа имисионих спорова намеће и питање да ли су све диспозитивне радње странака једнако применљиве и у овим парницама. Ту се пре свега мисли на диспозитивну радњу тужиоца, одрицање од захтева поднетог ради уклањања извора опасности од кога прети знатнија штета или удруживање од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете.

Одрицање од тужбеног захтева у општем парничном поступку има дејство као да је донета правоснажна пресуда у корист туженог. Због тога тужилац који се одрекао захтева не може покренути парницу поводом истог предмета спора.

Шири друштвени интерес ради заштите човекове средине наводи на то да би овој парничној радњи требало придати другачије дејство.

(16) В. чл. 7, став 2. ЗПП-а.

(17) В. чл. 298, ЗПП-а.

(18) В. чл. 7, став 4. ЗПП-а.

То стога што опасност од знатне штете постоји не само за тужиоца већ и за шири круг, бројем неодређених људи. У таквим случајевима могло би се поставити питање да ли би суд био у обавези да обавести друштвено-политичке заједнице ради преузимања или покретања нове парнице. Јер, према Уставу, сви су дужни да чувају животну средину, да спречавају и отклањају штетне последице повреде животне средине.

Исто би требало послушати и у случајевима повлачења тужбе. Без обзира што су последице повлачења тужбе блаже, јер тужилац може касније да поднесе тужбу исте садржине, опасност од знатне штете наводи на то да се не би требало препустити тужничевој вољи, свести и савести када ће покренути парницу с истим предметом спора.

Будући да се имисиона парница може покренути и када само „прети штета“ или, пак, када постоји „опасност од штете“ хитност у поступању суда би била неопходна да се штета не би и реализовала.

III

Потребе за посебним процесним правилима могу бити изазване разлозима хитности пружања заштите, једноставности предмета спора, друштвеног значења спора.

За имисионе парнице би, чини се, због специфичних својстава требало предвидети посебна правила поступка.

Основна разлог за сврставање имисионе парнице међу посебне поступке је изузетан значај предмета спора. Он је општедруштвени. Штете до којих могу да доведу имитентне радње могу угрозити не само имовину већ и живот и здравље људи.

Тужилац може кондемпнаторни захтев поставити и када је субјективно право само угрожено, када *прети штета* или када постоји *опасност од штете*.

Пири друштвени интерес би налагао да суд по службеној дужности утврђује све чињенице које иду у прилог заштити човекове средине.

Природа имисионих спорова захтева да се неким диспозитивним радњама тужиоца прида другачије дејство и значај.

Засебност имисионих парница би оправдавао и процесни разлог, хитност решавања спора. Претња опасности штете није у материји имисија толерантна. Напротив, пошто штета може претити не само имовини већ и здрављу и egzистенцији људи, требало би о тужбеном захтеву хитно решавати. Сви ови разлози заједно указују на потребу да се ова врста спорова води по посебним правилима процедуре.