

Dr. sc. Dinka Šago*, viša asistentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

EKOLOŠKA TUŽBA KAO INSTRUMENT GRAĐANSKOPRAVNE ZAŠTITE OKOLIŠA

UDK: 347.5/3 : 347.241 (497.5) 504.06

Pregledni rad

Primljeno: 01. 04. 2013.

Posljednjih desetljeća, kao posljedica razvoja znanosti o okolišu, snažno napreduje svijest o potrebi očuvanja okoliša i zadržavanju razvoja u održivim okvirima, kako bi se sačuvali resursi za generacije koje dolaze. Odgovornost za očuvanje okoliša leži na svakom pojedincu, svakoj organizaciji, udruzi, od najmanjih do najvećih, pri čemu je ključno, kako na svjetskom, nadnacionalnom, tako i na nacionalnom i lokalnom nivou, donositi normativne i regulatorne akte kojih se svi subjekti sustava moraju pridržavati. U ovom radu autorica razmatra jedan aspekt pravne zaštite okoliša, građanskopravni i u okviru njega poseban interes pridaje specifičnostima zaštite putem ekološke tužbe. Obradeni su i građanskopravni aspekti odgovornosti za štete uslijed onečišćenja okoliša te pitanja objektivne odgovornosti i odgovornosti na temelju dokazane krivnje za štete u okolišu propisane odredbama Zakona o zaštiti okoliša.

Cljučne riječi: zaštita okoliša, tužba, parnični postupak, Zakon o zaštiti okoliša

1. UVODNO O ZAŠTITI OKOLIŠA

Pravo okoliša danas obuhvaća sve pravne norme u materijalnopravnom, organizacijskom i postupovnom smislu koje se odnose na zaštitu okoliša, racionalno gospodarenje okolišem, uspostavljanje prijašnjeg stanja i planiranje svih postupaka i radnji u vezi s okolišem kojima je cilj uravnotežiti prirodne i umjetno stvorene elemente okoliša u njihovoj međusobnoj povezanosti te tako spriječiti štetne utjecaje na samu prirodu.¹

Ekološkopravnu zaštitu možemo razmatrati kroz nekoliko vidova, od građanskopravne do javnopravne, od neposrednih mjera kao što su kaznene sankcije do onih posrednih koje su vrlo učinkovite i lako primjenjive. Tradicija pravne zaštite okoliša vrlo je duga. Postoje pisani tragovi koji svjedoče o postojanju takvih pravnih normi na području današnje Republike Hrvatske, još u trinaestom stoljeću, kada je u Korčulanskom statutu iz 1214. g., jedna odredba glave XXV. inkriminirala zagađenje mora u luci.²

*Dr. sc. Dinka Šago, znanstvena novakinja – viša asistentica na Katedri za Građansko procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

¹ Tako Pravo okoliša (pravo zaštite okoliša) – pravna grana i interdisciplinarni studijski predmet, str. 21., http://www.pravos.unios.hr/pfo/sites/default/files/users/user11/PRAVO_OKOLISA

² Austrijski opći građanski zakonik (OGZ) propisivao je kako „... vlasnik zemljišta može susjedu

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EC) sastavljena je 1950. g. u okviru Vijeća Europe, u doba kada se zaštiti okoliša na međunarodnom planu još uvijek nije posvećivala osobita pozornost. Premda je riječ o međunarodnom instrumentu koji osigurava građanska i politička prava i slobode, u EC-u se ne spominju pravo na zdrav život ni zaštita okoliša. Usvajanjem dodatnih protokola uz EC, dodavana su nova prava, međutim niti jedan ne sadrži ekološka prava. Bez obzira na to, Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) razvio je kreativnu praksu zaštite okoliša u predmetima koji se odnose na pritužbe u kojima pojedinci tvrde da povreda njihovih prava zajamčenih EC-om proizlazi iz nepovoljnog stanja okoliša.³

Zdrav okoliš shvaćen je i tretiran kao temeljni preduvjet kvalitete čovjekovog življenja i očuvanja njegovog zdravlja, što je izraženo već u temeljnom konstitutivnom aktu – Ustavu Republike Hrvatske⁴ – kao općenito pravo svakog građanina na zdravi okoliš.⁵ Tehnološkim napretkom javljaju se potrebe još šire zaštite čovjekovog okoliša, pa je tako donesen poseban Zakon o zaštiti okoliša

utoliko zabraniti utjecaje koji dolaze od njegovog zemljišta vodom u otjecanju, dimom, plinovima, toplinom, mirisom, bukom, trešnjom i sličnim ukoliko oni prema mjesnim prilikama prelaze uobičajenu mjeru i bitno onemogućavaju korištenje zemljišta, uobičajeno u mjestu. Neposredno dovođenje bez posebnog pravnog naslova nije dopušteno ni pod kojim uvjetom.“

³ Činitelji koji se odnose na okoliš mogu utjecati na ljudska prava i temeljne slobode na tri načina. Prvo, negativni utjecaji na okoliš mogu dovesti do izravne povrede ljudskih prava. U takvim slučajevima država može biti dužna poduzeti mjere kojima će osigurati da nepovoljni okolišni uvjeti ozbiljno ne utječu na ljudska prava zaštićena EC-om. Pružanjem zaštite prava na život (čl. 2.), poštovanjem privatnog i obiteljskog života (čl. 8.) te mirnim uživanjem vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1), Europski sud razvio je praksu neizravne zaštite materijalnog prava na zdrav okoliš odnosno prava na život u okolišnim uvjetima koji zadovoljavaju određene zahtjeve poput čistog zraka, čiste vode te takve kvalitete okoliša koja ne ugrožava život, zdravlje ili dobrobit čovjeka. Drugo, pojedinci mogu imati i određena postupovna prava koja su povezana sa štetnim utjecajima iz okoliša. Za ostvarenje materijalnog prava na zdrav okoliš od presudne je važnosti postojanje određenog postupka i procesnih jamstava putem kojih će se to pravo moći zaštititi. Europski sud je utvrdio da tijela javne vlasti moraju poštovati određene zahtjeve koji se tiču informacija i obavješćivanja, kao i sudjelovanja pojedinaca u procesima donošenja odluka te pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša. Pravo na pristup informacijama o okolišu proizlazi ne samo iz slobode izražavanja (čl. 10.) već i iz prava na život te poštovanje privatnog i obiteljskog života. Iz potonjeg je prava Europski sud izveo i pravo sudjelovanja u odlučivanju. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša štiti se putem prava na pošteno suđenje (čl. 6. st. 1.) te prava na djelotvorno pravno sredstvo (čl. 13.). Treće, zaštita okoliša može predstavljati i legitiman cilj kojim se opravdava miješanje u prava zajamčena Europskom konvencijom. Primjerice, pravo na mirno uživanje vlasništva može se ograničiti ako je to potrebno radi zaštite okoliša. Tako OFAK, L., „Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u sporovima koji se tiču zaštite okoliša“, *Hrvatska pravna revija*, travanj, 2012., str. 62 – 63.

⁴ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

⁵ Proceduralna strana ostvarenja prava na okoliš od presudnog je značaja, a u tom pravu trebali bi biti uključeni pravo na informaciju, slobodna i značajna participacija u planiranju i odlučivanju te pristup efektivnim pravnim lijekovima i odštetama u administrativnim i sudskim postupcima za nanесenu štetu okolišu ili prijetnju takvom štetom. Usp. UN Convention on the access to information, public participation in decision making and access to justice – environmental matters, na: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>; usp. čl. 10. europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

(dalje: ZZO),⁶ te prihvaćena Nacionalna strategija zaštite okoliša⁷ i Nacionalni plan djelovanja na okoliš.⁸

Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj⁹ donesena je 1992. godine i izražava čvrsto opredjeljenje RH da u cijelosti osigura uravnotežen ekološki i gospodarski razvitak u cilju trajnog očuvanja nacionalne baštine za sadašnje i buduće generacije i provedbe ustavnog prava hrvatskih državljana na zdrav život, dostojnog standarda, u očuvanom okolišu.¹⁰ Deklaracija izražava opredjeljenje države za postojanje građanskopravne i kaznenopravne odgovornosti za ugrožavanje i uništavanje prirodnih vrijednosti i čovjekovog okoliša.¹¹ Ovom Deklaracijom se u skladu s tzv. Zelenom knjigom o naknadi štete na okolišu¹² i Konvencijom o građanskopravnoj odgovornosti za štete nastale od aktivnosti opasnih po okoliš¹³ prihvaća načelo "onečišćivač plaća" odnosno načelo po kojem za štetu na okolišu nastalu onečišćavanjem odgovara onaj tko je poduzeo radnje koje su prouzročile onečišćenja. Nadalje, Deklaracija proklamira pravo na zakonska sredstva i naknadu za one čiji su zdravlje ili okoliš bili ozbiljno ugroženi, kao i pravo na zakonska sredstva i naknadu za one čije zdravlje ili okoliš mogu biti ozbiljno ugroženi. Međutim, s obzirom na to da je riječ o deklaraciji, njezina važnost je prvenstveno u određivanju osnovnih smjernica za normativno uređenje zaštite okoliša, a ne u praktičnoj realizaciji same zaštite.

ZZO je prvi put u RH uredio zaštitu okoliša sustavno i potpuno. Po uzoru na Model zakon o zaštiti okoliša Vijeća Europe¹⁴ i Konvenciju EC,¹⁵ ZZO definirao

⁶ Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine*, br. 80/13.

⁷ Nacionalna strategija zaštite okoliša, *Narodne novine*, br. 46/02. Nacionalna strategija zaštite okoliša jest dokument kojim se određuje politika zaštite okoliša, utvrđuje se stanje okoliša, kao i sustav vlasti nadležan za zaštitu okoliša.

⁸ Nacionalni plan djelovanja na okoliš, *Narodne novine*, br. 46/02. Nacionalni plan djelovanja na okoliš donijela je Vlada i njime se prikazuje stanje okoliša, određuju ciljevi i sudionici strategije, a za pojedina se područja utvrđuje stanje okoliša, što utječe na stanje okoliša, identificiraju se problemi i prioritete te se određuju ciljevi i mjere za njihovo postizanje po sektorima (turizam, promet, poljoprivreda, ...) i cjelinama (zrak, biološka raznolikost, otpad, ...).

⁹ Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 34/92.

¹⁰ Vidi BAČIĆ, P., „O značaju prava na informaciju u upravljanju okolišem i zaštiti ljudskih prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45., br. 4., 2008., str. 811 – 823.

¹¹ Tako LONČARIĆ-HORVAT, O., CVITANOVIĆ, L., GLIHA, I., JOSIPOVIĆ, T., MEDVEDOVIĆ, D., OMEJEC, J., SERŠIĆ, M., *Pravo okoliša*, treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2003., str. 182. (dalje: LONČARIĆ-HORVAT, O., i dr., *PO*).

¹² Green Paper on Remedying Environmental Damage, COM (93) 47 final. Dokumenti Europske unije pod nazivom Zelena knjiga inače predstavljaju rezultate istraživanja kojima Europska komisija izvještava Vijeće, Parlament EU i nadležne komitete o pojedinim problemima. Ti dokumenti predstavljaju svojevrsan putokaz u stvaranju prava Europske unije. Predmet je istraživanja navedene Zelene knjige građanskopravna odgovornost za ekološke štete.

¹³ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, CETS No. 150., Lugano, 21. lipnja 1993.

¹⁴ Model zakon je pomoć državama, odnosno preporuka kako bi se mogla normirati pitanja zaštite okoliša.

¹⁵ Vidi PRADUROUX, S., „The European Convention on Human Rights and Environmental Nuisances“, *European Review of Private Law* 2 – 2008, Kluwer Law International BV, str. 269 – 281.

je pojam okoliša tako da se okolišem smatra prirodno okružje: zrak, tlo, voda i more, klima, biljni i životinjski svijet u ukupnosti uzajamnog djelovanja i kulturna baština kao dio okružja koje je stvorio čovjek. Posebna važnost ZZO-a je u tome što se njime uvodi informacijski sustav za praćenje stanja okoliša, katastar onečišćavanja radi uvida u stanje okoliša i evidencija opterećenosti okoliša.

Naposljetku, još jedan značajan dokument za zaštitu okoliša jest i Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).¹⁶ Upravo je pristup informacijama uz javno sudjelovanje u odlučivanju u pitanjima okoliša i pristup pravosuđu¹⁷ u istim pitanjima sastavni dio upravljanja okolišom.¹⁸ Analiza članaka Konvencije¹⁹ koji govore o pristupu informacijama vezanima za okoliš, kao i sukcesivnih direktiva povezanih s implementacijom Konvencije (Direktiva 90/313, Direktiva 2003/4),²⁰ ukazuje na veliki značaj informiranja u području prava okoliša.²¹

¹⁶ Convention on Access to information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in environmental Matters, 1998. Tekst Konvencije, <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

¹⁷ Više GRAČAN, D., „Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010., str. 175 – 189.

¹⁸ Vidi OFAK, L., „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša“, *Hrvatska javna uprava*, god. 9., br. 2., 2009., str. 443 – 470.

¹⁹ Konvencija je stupila na snagu 30. 10. 2001., nakon što ju je ratificiralo 16 država. U Republici Hrvatskoj stupila je na snagu 25. lipnja 2007. g. i objavljena je u „*Narodnim novinama – Međunarodni ugovori*“ br. 1/2007.

²⁰ Nastala zbog potrebe implementacije Konvencije, Direktiva 90/313 je, između ostaloga, predstavljala napor za poboljšanjem javnog pristupa informacijama. Taj je akt nakon 14. veljače 2005. godine zamijenjen Direktivom 2003/4 koja je konsolidirala praksu europskog suda glede ranije direktive te, što je još značajnije, proširila postojeći pristup prema informacijama važnima za okoliš. Pored široke definicije “informacije o okolišu”, koja obuhvaća sve medije i forme i svaki aspekt okoliša, središnji dio Direktive jest čl. 3., st. 1. koji od države članice traži da njezina tijela obznane informaciju o okolišu i bez potrebe da tražitelj izjavi svoj interes. Isti članak u st. 5 traži da država članica oformi registar i popis informacija o okolišu kako bi se olakšao pristup takvim informacijama. Pristup informacijama o okolišu podvrgnut je izuzecima koje nabroja čl. 4. Direktive. Stavak prvi tog članka sadrži popis izuzetaka koji se prije svega odnose na unutarnji rad nadležnog državnog tijela. Izuzeci koje sadrži drugi stavak čl. 4. uključuju interes treće strane ili tajnost komercijalne informacije. Osim potrebe održavanja ravnoteže između javnog interesa te interesa koji je zaštićen izuzetkom, ističe se potreba njihovog restriktivnog tumačenja. No, kad su u pitanju štetne emisije, informacije koje se odnose na takve emisije obavezno se objavljuju javnosti. Više CASE C – 321/96 Mecklenburg v. Kreis Pinneburg (1998) ECR I – 3809; cit. JAN H. JANS & H.H.B. VEDDER, *European environmental law*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2008., str. 328.

²¹ Odredbe Arhuške konvencije, kao i odredbe navedenih direktiva, prenesene su u hrvatsko zakonodavstvo kroz Zakon o zaštiti okoliša (*Narodne novine*, br. 110/07) te kroz nekoliko provedbenih propisa: Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (*Narodne novine*, Međunarodni ugovori, br. 01/07), Protokol o registrima ispuštanja i prijenosa onečišćavanja (*Narodne novine*, Međunarodni ugovori, Zakon o pravu na pristup informacijama (*Narodne novine*, br. 25/13), Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (*Narodne novine* br. 64/08), Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (*Narodne novine*, br. 64/08, 67/09), Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš (*Narodne novine*, br. 64/08), Pravilnik o registru onečišćavanja okoliša, (*Narodne novine*, br. 35/08).

2. GRAĐANSKOPРАВNA ZAŠTITA OKOLIŠA

U okviru građanskopravne zaštite okoliša razlikujemo preventivnu i represivnu zaštitu. Preventivna zaštita koja se odnosi na sprečavanje nastanka štete na okolišu pruža se kroz tri različite tužbe: 1. tužbu zbog imisija, 2. tužbu zbog smetanja posjeda i 3. ekološku tužbu. Represivna zaštita ostvaruje se podnošenjem zahtjeva za naknadu štete nastale onečišćenjem okoliša.

2.1. Tužba zbog imisija

U slučajevima u kojima se vlasnika neosnovano uznemirava u ostvarivanju njegovih vlasničkih ovlaštenja na neki drugi način a ne oduzimanjem stvari, zaštita vlasništva ostvaruje se negatornom tužbom (*actio negatoria*). Stvarnopravna zaštita od imisija ostvaruje se negatornom tužbom specifičnom po tome što je u ovom slučaju na zaštitu, osim vlasnika, odnosno predmnijevanog vlasnika, ovlaštena i svaka osoba koja nekretninu posjeduje na temelju prava izvedenog iz prava vlasništva (npr. na temelju najma ili zakupa).²² Pasivno je legitimiran vlasnik ili umjesto njega osoba koja posjeduje nekretninu na temelju prava izvedenog iz vlasništva s koje su nekretnine upućene imisije. Pored njih pasivno je legitimiran i onaj koji je neposredno prouzročio nedopuštene imisije, onaj koji je naložio aktivnost koja je prouzročila uznemiravanje nedopuštenim imisijama kao i onaj u čiju je korist uznemiravanje poduzeto, a on se od toga nije ogradio ili ga je dopustio.²³ Prednost ove tužbe je u tome što pravo na podnošenje ove tužbe ne zastarijeva, naime, s obzirom na to da vlasništvo ne zastarijeva, ne zastarijeva ni pravo njegove zaštite od uznemiravanja.²⁴

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZOVO)²⁵ izričito propisuje kako su vlasnici nekretnina izloženih imisijama²⁶ ovlašteni zahtijevati naknadu štete koju su imisije nanijele ako imisije izazivaju znatniju štetu, ili su nedopuštene na temelju odredaba posebnog zakona. Propisano je kako se nitko ne smije služiti ni koristiti nekretninom na način da zbog toga na tuđu nekretninu slučajno ili po prirodnim silama dospiju dim, neugodni mirisi, čađa, otpadne vode, potresi, buka i sl.

Značenje pravila općeg stvarnopravnog uređenja o zaštiti od imisija za ostvarivanje načela preventivnosti zaštite okoliša ovisi o tome u kojim se sve

²² Tako GORENC, V., ČESIĆ, Z., KAČER, H., MOMČINOVIĆ, H., PAVIĆ, D., PERKUŠIĆ, A., PEŠUTIĆ, A., SLAKOPER, Z., VIDOVIĆ, A., VUKMIR, B., *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, RRIF, Zagreb, listopad, 2005., str. 1618.

²³ Tako KLARIĆ, P., „Građanskopravna zaštita okoliša prema hrvatskom pravu“, *Zbornik referatov in razprav – pravne možnosti varovanja skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje*, Maribor, 1996., str. 78.

²⁴ Više kod LONČARIĆ-HORVAT, O., i dr., *PO*, str. 192.

²⁵ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Narodne novine*, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12.

²⁶ Imisije su fizičke smetnje koje dolaze s jedne nekretnine i ometaju sluzenje ili korištenje drugom nekretninom. To mogu biti dim, neugodni mirisi, buka, otpadne vode, i sl. Tako GAVELLA, N., JOSIPOVIĆ, T., GLIHA, I., BELAJ, V., STIPKOVIĆ, Z., *Stvarno pravo*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007., svezak 1., str. 662.

slučajevima zaštita od imisija može zahtijevati, odnosno koje se imisije smatraju nedopuštenima. Po načinu odašiljanja, imisije se dijele na *posredne* (neizravne) i *neposredne* (izravne). *Neposredne imisije* su one kod kojih je radnja upravljena izravno i neposredno na to da krute, plinovite ili tekuće supstancije dospiju na susjedno zemljište (npr. izlivanje vode, bacanje smeća itd.). *Neposredne imisije* su u pravilu uvijek zabranjene. *Posredne imisije* su one kod kojih je susjedovo zemljište slučajno ili djelovanjem prirodne sile izloženo smetnjama koje potječu od radnje na susjednom zemljištu. Dije se na *uobičajene* koje su dopuštene i *prekomjerne* koje su nedopuštene. Osnovni kriterij razgraničenja je uobičajenost korištenja s obzirom na prirodu i namjenu nekretnine i s obzirom na mjesne prilike.

Vlasnici nekretnine koja je izložena prekomjernim posrednim imisijama mogu od vlasnika nekretnine s koje one potječu zahtijevati da ukloni uzroke tih imisija i naknadi štetu koju su nanijele, kao i da ubuduće ne čini na svojoj nekretnini ono što je uzrokom prekomjernih imisija, dok ne poduzme sve mjere koje su potrebne da onemoguće prekomjerne imisije.²⁷ No iznimno, kad prekomjerne posredne imisije potječu od djelatnosti za koju postoji dopuštenje nadležne vlasti, vlasnici nekretnine koja im je izložena nemaju pravo zahtijevati obustavljanje tih djelatnosti sve dok je dozvola valjana, ali zato mogu zahtijevati naknadu štete koju su imisije nanijele, i mogu tražiti poduzimanje mjera da se ubuduće spriječe ili smanje prekomjerne imisije.²⁸

2.2. Tužba zbog smetanja posjeda

Tužba zbog smetanja posjeda jest tužba kojom se traži zaštita ili povrat posljednjeg stanja posjeda stvari ili prava i mora se podnijeti u roku od trideset dana, tzv. subjektivni rok, od dana kad je tužitelj saznao za smetanje i počinitelja ili najkasnije u roku od godine dana, tzv. objektivni rok, od dana kad je smetanje nastalo.²⁹ Posjedovnu tužbu ovlašten je podignuti svaki mirni posjednik nekretnine koja je smetana nedopuštenim imisijama. Tuženik može biti onaj tko je počinio uznemiravanje nedopuštenim imisijama, onaj tko je uznemiravanje naredio i onaj u čiju je korist ono izvršeno, a nije se ogradio ili ga je dopustio. S obzirom na to da je sudski postupak za smetanje posjeda hitan, pa i relativno jednostavan, posjedovnom tužbom kojom se štiti nekretnina od nedopuštenih imisija može se postići brzo sudsko rješenje koje će utjecati da se prestane onečišćavati okoliš.³⁰

Posjednik nekretnine koja je uznemiravana nedopuštenim imisijama ima pravo i na zaštitu putem samopomoći. Pored pretpostavki koje su potrebne za zaštitu

²⁷ Na primjer, vlasnik nekretnine koja je izložena otpadnim vodama ovlašten je od vlasnika nekretnine s koje dolaze te otpadne vode zatražiti da ukloni uzroke te imisije te mu nadoknadi nastalu štetu. Zahtjev vlasnika zemljišta na zaštitu od štetnih imisija, osim zahtjeva za propuštanjem, može sadržavati i zahtjev o promjeni stanja nekretnine s koje potječu štetne imisije. To znači da je vlasnik koji je odgovoran za otpadne vode dužan, po zahtjevu oštećenika, izgraditi poseban sustav odvodnje otpadnih voda.

²⁸ Vidi POPOV, D., „Nedopuštene imisije i zaštita životne sredine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4., 2012., str. 69 – 81.

²⁹ Više GAVELLA, N., *Posjed stvari i prava*, Zagreb, 1990., str. 129 – 132.

³⁰ Tako LONČARIĆ-HORVAT, O., i dr., *PO*, str. 193.

posjeda sudskim putem, moraju se ispuniti i sljedeće pretpostavke: opasnost mora biti neposredna, samopomoć mora biti nužna jer bi sudska zaštita stigla prekasno i sila koja se mora primijeniti za zaštitu posjeda mora biti primjerena okolnostima. Dakle, samopomoć je izniman put zaštite okoliša.

3. POJAM EKOLOŠKE TUŽBE

U okviru građanskopravne zaštite, predmet našeg razmatranja je zaštita koju možemo ostvariti podnošenjem ekološke tužbe. Ekološka tužba predstavlja tužbu kojom svatko može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se uznemiravanje ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama.³¹ Ova tužba regulirana je čl. 1047. *Zakona o obveznim odnosima*.³² Neprijeporno je da upravo ova odredba predstavlja *sedes materiae* glede građanskopravnog vida ekološke zaštite, dok ZOVO predstavlja *lex specialis* i odnosi se na slučajeve koji su uvjetovani pravom vlasništva.³³

Stav pravne teorije i sudske prakse, prema kojemu odredba čl. 1047. ZOO-a predstavlja pravnu osnovu za podnošenje ekološke tužbe, potvrdio je i Europski sud za ljudska prava u svojoj Odluci br. 3321/1 Cokarić vs. Republika Hrvatska od 19. 1. 2006. godine.³⁴ Europski sud je u Odluci naveo kako "... praksa Vrhovnog suda RH pokazuje da se na temelju ZOO-a može tražiti naknada ekološke štete u odnosu na mogući pad vrijednosti imovine, pa je stoga redovita građanska tužba učinkovito pravno sredstvo koje se mora iskoristiti prije obraćanja Europskom sudu za ljudska prava".³⁵

³¹ Vidi CRNIĆ, I., MATIĆ, J., *Zakon o obveznim odnosima*, Napomene, komentari, sudska praksa i prilozi, Organizator, 2006., str. 727.

³² Zakon o obveznim odnosima, *Narodne novine*, br. 35/05, 41/08, 125/11. (dalje: ZOO).

³³ Tako KAČER, H., „Ekološka tužba – članak 156. Zakona o obveznim odnosima“, *Godišnjak 3, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, XI. tradicionalno savjetovanje – Opatija, 1996., Organizator, 1996., str. 285.

³⁴ Vidi VIZJAK, S., „Pretpostavke odgovornosti za naknadu štete zbog onečišćavanja okoliša – prikaz sudske prakse“, *Hrvatska pravna revija*, veljača, 2007., str. 40.

³⁵ Podnositelji zahtjeva su 72 stanovnika Stobreča, od kojih njih 35 tvrdi da su vlasnici nekretnina u tom području. Pred Sudom ih zastupa udruga za zaštitu okoliša pod imenom Udruga za očuvanje kulturne i prirodne baštine Stobreč "Epetium". U sklopu projekta zaštite Kaštelanskog zaljeva u Jadranskom moru, država gradi kanalizacijski sustav s ispuštom u blizini Stobreča. Podnositelji prigovaraju zbog štete na svojoj imovini koja je prouzročena tekućim radovima, te zbog smanjenja vrijednosti svoje imovine zbog blizine kanalizacije. Pozivaju se na čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koji glasi kako slijedi: "Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni." Vlada je najprije osporavala podnositeljima status žrtve u ovom predmetu. Samo 35 podnositelja tvrdi da su vlasnici nekretnina u području koje je pogođeno radovima. Vlada ističe kako su podnositelji propustili učiniti vjerojatnim da su osobno pogođeni mjerama zbog kojih prigovaraju, te da ovaj predmet u stvari treba smatrati kao *actio popularis* grupe građana. Vlada iznosi da u RH postoji nekoliko domaćih pravnih sredstava koje podnositelji nisu iskoristili prije no što su se obratili Sudu,

Kao i svaka druga tužba, mora imati određeni sadržaj, odnosno u njoj moraju biti naznačeni tužitelj, tuženik i tužbeni zahtjev.³⁶

3.1. Aktivna i pasivna legitimacija za podnošenje ekološke tužbe

Tužitelj može biti svaka fizička i pravna osoba uz mogućnost primjene instituta *ius standi in iudicio*³⁷ (kada parnični sud iznimno s pravnim učinkom u određenoj parnici priznaje svojstvo stranke i onim oblicima koji nemaju stranačku sposobnost prema odredbama *Zakona o parničnom postupku*).³⁸ Dakle, prednost je te tužbe u tome što svatko ima pravo na njezino podnošenje, čime se bitno širi krug osoba potencijalnih skrbnika okoliša i njegove zaštite. Upravo zbog širine aktivne legitimacije ima značenje tzv. *narodne, popularne tužbe (actio popularis)*. U ime Republike Hrvatske ekološku bi tužbu mogao podignuti državni odvjetnik

te da je samo troje podnositelja podnijelo građansku tužbu za naknadu štete pred Općinskim sudom u Splitu, dok ostali to nisu učinili. Glede postupka radi izdavanja privremene mjere, Vlada podvlači da je nadležni općinski sud odmah postupio po zahtjevu podnositelja i proveo vanjsko uređivanje, nakon čega je bilo neophodno dobiti vještačko mišljenje. Međutim, podnositelji nikada nisu predujmili troškove vještačenja i na taj način su u pitanje doveli ozbiljnost svojih tvrdnji kako je nastupila nepopravljiva šteta zbog radova koji su u tijeku. Budući da taj postupak još nije dovršen, prigovor podnositelja u tom je pogledu također preuranjen. Podnositelji ustraju na tome da projektirana kanalizacija nije opremljena odgovarajućim sustavom za biološko pročišćavanje te da nisu bili u mogućnosti sudjelovati u upravnom postupku u kojem je društvu V. K. izdana potrebna građevinska dozvola. Glede građanskog postupka, podnositelji tvrde da on ne nudi učinkovitu zaštitu u odnosu na štete koje trpe na svojoj imovini, jer su troškovi mišljenja vještaka, neophodnog za taj postupak, golemi. Oni su stoga zatražili od domaćih sudova izdavanje privremene mjere, ali o njihovom zahtjevu nikada nije odlučeno. Podnositelji iznose da nisu predujmili troškove neophodnog vještačenja jer imaju male prihode, te da je sud trebao primijeniti čl. 156. ZOO-a i po službenoj dužnosti zaustaviti radove na trošak izvođača radova. Sud smatra nepotrebnim utvrditi tko od podnositelja doista ima u vlasništvu nekretnine u području koje je pogođeno građevinskim radovima, jer je ovaj prigovor u svakom slučaju nedopušten iz sljedećih razloga. Sud podsjeća da čl. 1. Protokola br. 1. u načelu ne jamči pravo uživanja vlasništva u određenom okolišu. Međutim, značajne imisije mogu narušiti pravo na mirno uživanje vlasništva zbog smanjenja vrijednosti nekretnine. U ovom predmetu, pod pretpostavkom da se može raditi o miješanju u prava podnositelja na temelju čl. 1. Protokola br. 1., Sud primjećuje da na temelju čl. 156. ZOO-a svatko može tražiti sprečavanje nastanka, između ostaloga, i ekološke štete. Na temelju istoga članka, vlasnik imovine može tražiti naknadu za štetu pretrpenu pri izvođenju aktivnosti od općeg interesa. Uzimajući u obzir praksu Vrhovnog suda u tom pogledu, koja pokazuje da gore navedeni članak pokriva imovinsku štetu jednako kao i mogući pad vrijednosti imovine, Sud je uvjeren da su podnositelji trebali podnijeti tužbu nadležnom domaćem sudu, što oni, osim trojice, nisu učinili. Slijedi da prigovori podnositelja koji nisu podnijeli građansku tužbu za naknadu štete trebaju biti odbijeni, radi neiskorištavanja domaćih pravnih sredstava. Postupci podnositelja koji su podnijeli tužbe još uvijek se vode pred domaćim sudovima te njihovi prigovori također trebaju biti odbijeni kao preuranjeni. Podnositelji prigovaraju da nisu imali na raspolaganju učinkovito pravno sredstvo kako bi spriječili nastanak štete na svojoj imovini. Pozivaju se na čl. 13. Konvencije. Sud je uvjeren da podnositelji imaju na raspolaganju građansku tužbu koja može pokriti svaku štetu koju su pretrpjeli. Slijedi da je ovaj prigovor očito neosnovan i treba biti odbijen na temelju Konvencije. U ovim okolnostima, uzевši da su podnositelji imali sredstva na raspolaganju radi ubrzanja postupka, ali ih nisu koristili, ovaj dio zahtjeva je očito neosnovan u smislu čl. 35., st. 3. Konvencije te mora biti odbijen kako to propisuje čl. 35., st. 4. Konvencije.

³⁶ O pojmu i značaju tužbe u parničnom postupku vidi DIKA, M., Tužba, Građansko parnično pravo, VI. knjiga, Narodne novine, 2009.

³⁷ Vidi TRIVA, S., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, 2004., str. 311. (dalje: TRIVA – DIKA, *GPPP*).

³⁸ Zakon o parničnom postupku, *Narodne novine*, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13.

Republike Hrvatske, a u ime županije odnosno Grada Zagreba državni odvjetnik županije odnosno Grada Zagreba.³⁹ Međutim, najčešći podnositelji ove tužbe ipak su pravne osobe, odnosno skupine građana. Tipičan primjer su tužbe koje podnose gradovi protiv zagađivača na svom području. Tako možemo navesti grad Sisak koji je podnio tužbu protiv Inine Rafinerije nafte zbog onečišćenja okoliša, točnije zbog ispuštanja sumporovodika, ugljičnog dioksida te povećane koncentracije benzena.⁴⁰ Pored Siska, u našoj neposrednoj blizini imamo tvornicu Salonit u Vranjicu⁴¹ protiv koje imamo čitav niz sudskih postupaka koje su pokrenuli radnici zbog oboljenja od azbestoze i mezotelioma.⁴² Na istom području tijekom posljednjih desetljeća prošloga stoljeća tadašnja kaštelanska PVC-tvornica Jugovinil, odnosno njezin klor-alkalni pogon, u postupku proizvodnje lužine i klora (jer su za elektrolizu kuhinjske soli korištene živine katode) neminovno je zagađivala, osim radnih prostorija pogona, i okoliš većim količinama elementarne žive, koja je s otpadnim vodama dospijevala u more ispred tvornice. Procjenjuje se da je u more ispred tvornice deponirano najmanje 250 pa sve do 500 tona žive. Nije poznato da su ikada poduzimane bilo kakve mjere sanacije tog opasnog podmorskog odlagališta. Zagađenje Kaštelanskog zaljeva živom desetljećima je urgentan ekološki problem naše obale.

Pasivno je legitimiran posjednik izvora opasnosti, bilo koja fizička ili pravna osoba, odnosno osoba koja obavlja djelatnost od koje prijeti opasnost štete. Ovom odredbom je omogućena šira, pa i preventivna zaštita protiv štetnih djelovanja na okoliš.⁴³ Ovdje bi pojam „posjednika“ trebalo široko tumačiti, glede toga da se radi o svakom posjedniku i suposjedniku, rukovodeći se načelom kako za slučaj sumnje treba ići *in favorem* objekta zaštite ljudskog okoliša, dakle u ovom slučaju lakšeg vođenja postupka, ne dirajući pri tome u kasnije međusobne odnose drugih suposjednika. Ovdje bi se svakako trebalo raditi o jedinstvenim suparničarima, ali ne i o nužnim suparničarima. U slučaju da neki od suposjednika ne bi bio uključen

³⁹ Zakon o državnom odvjetništvu, *Narodne novine*, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13.

⁴⁰ Po podacima Zavoda za javno zdravstvo Sisačko-moslavačke županije, koncentracija sumporovodika u 2006. 99 puta je prekoračila granične vrijednosti utvrđene Uredbom o preporučenim i graničnim vrijednostima u Republici Hrvatskoj. U razdoblju od prosinca 2003. do rujna 2006. godine prosječna mjesečna koncentracija benzena iznosila je 6,42 mikrograma na prostorni metar, a kretala se u vrijednostima od 1,52 do 15,9, dok je najveća imisija benzena zabilježena u veljači 2004. g. od 71,5 mikrograma u prostornom metru zraka. Utvrđena preporučena vrijednost benzena iznosi 5 mikrograma po prostornom metru zraka, a dopuštena granična vrijednost je 10 mikrograma po prostornom metru. Vrijednost benzena bila je veća od dopuštene u 16 od 29 mjerenih mjeseci, zbog čega je kakvoća zraka u Sisku, s obzirom na koncentracije benzena, treće kategorije.

⁴¹ Vidi ŠMID, V., „Gospodarenje prostorom Kaštelanskog zaljeva – pravni aspekti zaštite“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 30., br. 1., str. 74 – 94.

⁴² Salonit je kao sirovinu u proizvodnji koristio azbest premda je prvi znanstveni dokaz da azbest uzrokuje rak pluća objavljen još 1955. godine. Europski parlament je 1976. godine izdao direktivu o ograničenoj upotrebi azbesta. Stanovnici Kaštelanskog zaljeva azbestu su svakodnevno bili izloženi više od pola stoljeća, a ni danas, nakon sanacije kruga Salonita i Mravinačke kave, u kojoj se desetljećima odlagao lomljeni azbestni otpad, problem s azbestom nije otklonjen.

⁴³ Vidi LILIĆ, S., „Instruments of environmental justice“, *Facta universitatis*, series Law and politics, Vol. 9., n. 1., 2011., str. 35 – 52.

u postupak, kasnije bi u rješavanju svojih odnosa s uključenim suposjednikom mogao isticati različite prigovore koji se suštinski temelje na kvalitetnijem vođenju postupka da mu je pružena prilika za sudjelovanje.⁴⁴

Temeljni razlog zašto će se na podnošenje ove tužbe rijetko opredijeliti pojedini građanin, fizička osoba, proizlazi iz činjenice da su ovi postupci skupi i dugotrajni, a uvijek neizvjesnog ishoda. Naime, oštećeni građanin bi u ovakvim postupcima morao angažirati odvjetnika, platiti ga, čekati mjesecima na sudski poziv, a zatim plaćati odvjetniku dolazak na ročišta i pisanje podnesaka, platiti skupo vještačenje i eventualno dobiti pozitivnu sudsku odluku u prvom stupnju. Potom će dati odgovor na žalbu protivne strane i ponovno će platiti odvjetnika, a onda čekati pravomoćnu odluku, uz neizvjesnost kakva će ona biti. Ako uspije u drugom stupnju, umjesto provedbe ovrhe, koju treba platiti sam, može ga dočekati odgoda jer će druga strana tražiti zaštitu od Vrhovnoga i Ustavnog suda. To je uvijek i borba za druge koji se uopće ne angažiraju i u pravilu uvijek protiv moćnijeg protivnika, protiv onoga tko ima vlastitu pravnu službu i lakše može platiti odvjetnika i koji iza sebe u pravilu ima moćni lobi zagađivača.

3.2. Ograničenja postupovnopravne naravi

Premda je instrument zaštite okoliša primjena ekološke tužbe, u hrvatskom pravnom poretku je ipak ograničena. Prvenstveno imamo *ograničenja postupovnopravne naravi – formulacija tužbenog zahtjeva*, jer se po pravilima parničnog postupka već u tužbi mora postaviti točan i potpun zahtjev, a to znači da se u ekološkoj tužbi moraju navesti mjere za sprečavanje štete ili uznemiravanja. Prije svega moramo navesti činjenično stanje na kojem temeljimo svoje tužbeno traženje. Radi se o činjeničnom stanju koje se načelno može podijeliti u dvije grupe. Prvu čine slučajevi u kojima je do štete već došlo (šteta traje i dalje), a drugu oni u kojima šteta još nije ni nastala, ali prijeti opasnost od štete. Kod druge grupe treba dokazati činjenicu prijeteće opasnosti koja mora biti objektivizirana odnosno opasnost od štete mora biti konkretna i izvjesna, a ne uvjetovana nekim potpuno neizvjesnim budućim događajem. U protivnom bi dolazilo do pogodovanja različitih zlouporaba tužitelja i vjerojatno opasnosti za provedbu bilo kojeg projekta. Dakle, ova tužba je prikladna za preventivno postupanje protiv štetnih djelatnosti po okoliš, posebice jer se može spriječiti započinjanje djelatnosti koje bi mogle štetiti okolišu prije no što šteta nastupi.⁴⁵

Problemi u praksi nastaju s formulacijom tužbenog zahtjeva jer se u ekološkoj tužbi moraju navesti mjere čije se poduzimanje zahtijeva radi sprečavanja štete ili uznemiravanja. Sud ne može sam odrediti mjere za sprečavanje štete odnosno uznemiravanja jer bi to bilo suprotno načelu da sud sudi u granicama tužiteljevih zahtjeva. Ujedno je točno određivanje preventivnih mjera važno i za ovršni

⁴⁴ Tako KAČER, H., *op. cit.* (bilj. 33), str. 286.

⁴⁵ U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 1884/85 od 14. veljače 1986., PSP – 31/62. „Obveza uklanjanja opasnosti od štete poduzimanjem društveno opravdanih mjera postoji već tada kad je izvjesna opasnost od nastanka štete, a ne tek nastupanjem štete“.

postupak kada tuženik dobrovoljno ne postupi po pravomoćnoj sudskoj odluci, jer čak i kad bi sud protivno postupovnim odredbama donio odluku, ovršni sud bez točno određenih mjera ne bi mogao postupati. Međutim, često zahtijevanje točno određenih mjera ovisi o poznavanju brojnih činjenica koje tužitelju redovito neće biti poznate, odnosno dovoljno poznate prije nego podnese tužbu. Zahtjev za poduzimanjem točno određenih mjera mogao bi postaviti tek nakon što od struke (ekolozi, biolozi, inženjeri kemije) dobije nalaz i mišljenje, a moći će ga dobiti jedino ako stručnjaku pruži sve potrebne podatke. Međutim, bez obzira što ZZO propisuje obvezu davanja podataka važnih za zaštitu okoliša, druga će strana (zagađivač) bez sudskog naloga teško staviti na raspolaganje potrebne podatke.

Problemi se mogu pojaviti kada više osoba obavlja djelatnost iz koje može prijetiti uznemiravanje ili opasnost nastanka štete, jer je tada nužno utvrditi tko zaista ugrožava okoliš. Npr., u jednom gradu djeluje nekoliko tvornica koje zagađuju zrak. U tom slučaju, da bi postojala odgovornost tvornice zbog štetnih utjecaja na okoliš i zdravlje ljudi koji žive u njezinoj neposrednoj blizini, potrebno je utvrditi postojanje pravno relevantne veze odnosno da su se osobe razboljele isključivo zbog npr. dioksina ili azbesta iz određene tvornice, a ne zbog nekog drugog uzroka. Jedan od temeljnih problema vidimo u izradi vještva, kao i u činjenici da će se rijetko raditi o samo jednom vještvu. Tužitelj svakako treba urediti tužbeni zahtjev na temelju provedenog vještačenja koje bi trebalo dati stručni stav o tome jesu li moguće odgovarajuće mjere i koje bi to mjere bile, ili provesti osiguranje dokaza uz sudjelovanje vještaka u kojem slučaju bi se već na temelju vještva mogao formulirati tužbeni zahtjev. Dakle, sadržaj tužbenog zahtjeva je traženje da tuženik poduzme određene mjere ili ukloni izvor opasnosti,⁴⁶ sve u određenom roku, ili će to izvršiti sam tužitelj na trošak tuženika.

U slučajevima kad se ne radi o djelatnosti za koju postoji dopuštenje nadležne vlasti, tužbeni zahtjev se prvenstveno sastoji od zahtjeva da se poduzmu mjere za sprečavanje nastanka znatnije štete, odnosno prestanka uznemiravanja.⁴⁷ Supsidijarno, ako takve mjere nije moguće poduzeti, može se postaviti zahtjev za uklanjanje izvora opasnosti, odnosno suzdržavanje od djelatnosti koja uzrokuje uznemiravanje, odnosno iz koje proizlazi opasnost od štete.⁴⁸

⁴⁶ „Zahtjev da se tuženici – pravnoj osobi – naredi izgradnja betonskog potpornog zida kako bi se spriječilo odronjavanje zemljišta zbog visinske razlike nastale iskopom zemljišta koje graniči s dvorištem tužitelja, valja tretirati kao zahtjev za uklanjanjem opasnosti od štete. Takav zahtjev ne može zastarjeti sve dok postoji opasnost od štete“. U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 235/82 od 23. ožujka 1983., PSP – 23/89.

⁴⁷ „Obveza uklanjanja opasnosti od štete poduzimanjem društveno opravdanih mjera postoji već tada kad je izvjesna opasnost od nastanka štete, a ne tek nastupanjem štete.“ U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 1884/85 od 14. veljače 1986., PSP – 31/62.

⁴⁸ „Imisije koje se ne mogu ukloniti samo izricanjem zabrane uznemiravanja vlasnika susjednih nekretnina, opravdano je uklanjati tako da se naredi poduzimanje odgovarajućih mjera. Pritom je sud obavezan određeno navesti mjere za sprečavanje i uznemiravanje, na trošak posjednika izvora opasnosti.“ U tom smislu presuđeno: Os u Zagrebu, Gž – 8087/87 – 2 od 8. prosinca 1987., PSP – 38/76.

3.3. Ograničenja materijalnopravne naravi

Pored postupovnopravnog, imamo i *ograničenje materijalnopravne naravi* – u situacijama kada izvor opasnosti ili uznemiravanja nastaje u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno dopuštenje nadležne vlasti, ne može se zahtijevati prestanak takve djelatnosti već samo poduzimanje društveno opravdanih mjera za sprečavanje nastupanja štete ili njezino smanjivanje, te naknada tzv. prekomjerne štete. Nakon utvrđivanja dviju prethodnih pretpostavki – dozvola i općekorisna djelatnost – treba utvrditi u čemu se sastoji prekomjerna šteta koja se nadoknađuje i koje bi to bile društveno opravdane mjere. Međutim, i kad se radi o obavljanju općekorisne djelatnosti, a ona bi bila štetna po zdravlje ljudi ili ako bi se njome narušavala ravnoteža u prirodi, onda je taj interes sigurno jači od interesa imatelja opasnog sredstva, mada obavlja općekorisnu djelatnost.

Kod budućih promjena ZOO-a svakako bi bilo poželjno precizirati koje su to mjere i izbjeći sam po sebi nejasan pojam društveno opravdanih mjera (primjerice preuzimanje obveza za postavljanje filtara koji jamče nepropuštanje onečistila, koji jamče određenu odgovarajuću zamjenu pri remontu, visoku ugovornu kaznu za nepridržavanje ugovornih obveza). Međutim, većina djelatnosti zagađivača obavlja se baš na temelju dozvole nadležnog organa pa će i spadati u grupu koja ima povlašteni položaj. Činjenica da je nadležno tijelo izdalo dozvolu za obavljanje općekorisne djelatnosti ne znači sama po sebi i njegovu odgovornost za štetu koja je nastala obavljanjem takve djelatnosti.⁴⁹ Uvjetu da se radi o općekorisnoj djelatnosti nije teško udovoljiti. Naime, ne možemo zamisliti koja to djelatnost za koju je dobivena dozvola nadležnog tijela ne bi bila općekorisna, ako ništa drugo onda zato što plaća značajne iznose poreza i tako puni državni proračun.⁵⁰ Smatramo kako bi kod sljedećih izmjena trebalo odrediti kako je svaka djelatnost koja se obavlja na temelju formalnog važećeg odobrenja istovremeno općekorisna djelatnost, a sve to kako bi se izbjegao voluntarizam i odlučivanje od slučaja do slučaja.

Prekomjerna šteta bila bi šteta koja prelazi uobičajene granice štete koje se mogu očekivati od obavljanja određenih djelatnosti.⁵¹ Pojam prekomjerne štete jest pravni standard. Vrhovni sud Republike Hrvatske na sjednici svojeg Građansko-privrednog odjela, održanoj 15. 6. 1992. godine, zauzeo je stajalište da je “pitanje utvrđenja prekomjerne štete faktično pitanje, što znači da u svakom konkretnom slučaju treba utvrditi ima li šteta koja nastaje značenje prekomjerne štete.”⁵² Dakle, pitanje je tumačenja koja je to uobičajena granica koju oštećeni mora trpjeti.⁵³ Razlog ovakvoj zakonskoj formulaciji nalazimo u zaštiti društvenih

⁴⁹ U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 634/90 od 10. listopada 1990., PSP – 51/111.

⁵⁰ Usporedi NAPIJALO, D., „Ekološka tužba i pravni redukcionizam njene neučinkovitosti“, *Iudex*, br. 1 – 2, 1994., str. 336.

⁵¹ Uništenje nasada zbog dima i čađe iz dimnjaka toplane (VSRH, Rev – 1681/98 od 11. srpnja 2001., Izbor 1/02 – 39.).

⁵² Izbor odluka VSRH, 1994., odluka 96.

⁵³ „Oštećenima pripada pravo na naknadu štete zbog buke koja dolazi iz ugostiteljskog objekta, ali

pravnih osoba.⁵⁴ Dakle, ovakva formulacija je u današnje vrijeme ostatak prošlosti i potrebno ju je izmijeniti. Međutim, dok ne dođe do izmjena, ovom pravnom standardu potrebno je dati sadržaj primjeren današnjem vremenu i prostoru.

Primjerice, vlasnici kuće imaju pravo na novčanu naknadu zbog prekomjerne štete koju trpe izgradnjom ceste, a šteta se sastoji od smanjenja vrijednosti objekta.⁵⁵ Nadalje, riječ je o prekomjernoj šteti i kada su zbog djelovanja štetnih imisija iz dimnjaka industrijskog postrojenja na vozilu nastala takva oštećenja koja prelaze uobičajene granice jer zahtijevaju lakiranje automobila.⁵⁶ Sudska praksa je ocijenila da je riječ o prekomjernoj šteti i u situaciji kad je izgradnjom križanja i zaobilaznice bitno izmijenjen položaj zgrade u odnosu na prometnicu i kad je stvorena prometna situacija koja izaziva veliku buku, što daje pravo vlasnicima zgrade na naknadu prekomjerne štete.⁵⁷

U odnosu na određivanje prekomjerne štete, u sudskoj praksi se pojavilo nekoliko spornih pitanja: problem određivanja kriterija prema kojima je neka djelatnost općekorisna, problem definiranja štete koju oštećenik mora trpjeti te problem opsega naknade prekomjerne štete. U tom smislu smatramo da bi sudovi prilikom određivanja je li neka šteta prekomjerna ili ne morali uzeti u obzir kako razvijenost današnjih tehničkih procesa tako i obvezu štetnika na poduzimanje radnji u cilju stalne kontrole i usavršavanja tih procesa kako bi se mogućnost nastanka štete smanjila na minimum.

Pitanje nadoknade visine prekomjerne štete Vrhovni sud Republike Hrvatske na sjednici svojeg Građansko-privrednog odjela, održanoj 15. 6. 1992. godine, zauzeo je stajalište da se „prekomjerna šteta naknađuje u cijelosti, ali se ne naknađuje ona šteta koja ne bi imala značenje prekomjerne štete i taj dio štete oštećeni bi bio dužan trpjeti ... Polazi se pritom od tumačenja odredbe članka 156., st. 3. ZOO-a, koja, doduše, upućuje na to da se oštećenomu ne naknađuje sva šteta, ali se zaključuje da se to ne može odnositi na štetu koja prelazi uobičajene granice prekomjerne štete, što znači da se u skladu s navedenim zakonskim odredbama ta prekomjerna šteta naknađuje u cijelosti.“⁵⁸

4. ODGOVORNOST ZA ŠTETU

Značajan aspekt građanskopravne zaštite okoliša odnosi se na odgovornost za već nastalu štetu na okolišu, na popravljavanje te štete i uklanjanje onečišćenja.

samo ako ona prelazi uobičajene granice. Zato treba utvrditi koje su uobičajene, dakle dopuštene granice buke u toj gradskoj ulici i u kritično vrijeme (noću) te kojim stupnjem (intenzitetom) tuženik svojim postupcima izaziva buku koja prelazi uobičajene granice. Naknada se, ako za nju postoje pretpostavke, smije dosuditi samo za oblike štete (kako materijalne, tako i nematerijalne) koji su propisani zakonom.“
Vs, Rev – 1180/89 – 2 od 6. 12. 1989. Izv.

⁵⁴ Vidi KAČER, H., *op. cit.* (bilj. 33), str. 290.

⁵⁵ U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 669/91 od 05. 03. 1992., Izbor 94/159.

⁵⁶ U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 476/90 od 27. 06. 1990., Izbor 94/158.

⁵⁷ U tom smislu presuđeno: VSRH, Rev – 1838/88 od 16. prosinca 1992., Izbor 94/157.

⁵⁸ Izbor odluka VSRH, 1994., odl. 96.

Moguće je tražiti i klasičnu naknadu nastale štete po pravilima o općoj odgovornosti i to posebnom tužbom ili u okviru iste tužbe s više tužbenih zahtjeva. Smatramo da bi trebalo priznavati i nematerijalnu štetu za pretrpljene duševne boli zbog negativnog utjecaja industrijskih i susjednih objekata.

Odgovornost za štetu i obveza naknade štete nastale onečišćavanjem okoliša vjerojatno je najdjelotvornije sredstvo građanskopravne zaštite okoliša. Pravni institut odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša ima prvenstveno represivnu funkciju, ali i preventivno značenje. Njegova represivna funkcija sastoji se u popravljajući štete nastale na okolišu, odnosno u namicanju sredstava za pokriće obnove uništenog i oštećenog okoliša. Preventivna funkcija se ogleda u tome što se, nametanjem obveze onome tko je počinio štetu u okolišu da je popravi ili nadoknadi nastalu štetu, sprečava i ograničava daljnje štetno djelovanje na okoliš. Odgovornost za štetu je takav obveznopravni odnos u kojem je jedna strana dužna popraviti prouzročenu štetu drugoj strani, a druga je strana ovlaštena zahtijevati takav popravak.

4.1. Pretpostavke odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša

Glede osnovne odgovornosti za štetu i pretpostavki te odgovornosti primjenjuju se opća pravila obveznog prava. Iz pravila ZOO-a i ZZO-a proizlazi da se za nastanak obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša moraju ispuniti sljedeće pretpostavke: 1. subjekti obveznoga odnosa odgovornosti za štetu (utvrđivanjem štetnika ostvaruje se osnovno načelo odgovornosti za štetu – pravilo “onečišćivač plaća”), 2. štetna radnja štetnika, 3. šteta, 4. uzročna veza (kauzalni neksus) između štetne radnje i štete,⁵⁹ 5. protupravnost štetne radnje (za

⁵⁹ Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev – 3055/95 od 29. travnja 1998., Izbor 1/99 – 32.: “Nižestupanjski sudovi na temelju tvrdnji tužiteljice ocjenjuju da: “S obzirom da je tuženik dugo godina upotrebljavao azbest u svom proizvodnom procesu, što je notorno i općepoznato, nesumnjivo je da je upravo to uzrok oboljenja tužiteljice, kod činjenice da je ona cijeli život živjela i radila u neposrednoj blizini same tvornice. Isto je tako općepoznato da je više radnika tuženika zbog dugogodišnjeg kontakta s azbestom obolilo od iste bolesti kao i tužiteljica”. Nižestupanjski sudovi iz navedenoga zaključuju da između opasne djelatnosti pravnog prednika tuženika i tuženika te bolesti tužiteljice postoji pravno relevantna uzročna veza. Iako su u postupanju nižestupanjski sudovi naveli niz činjenica koje upućuju na postojanje uzročne veze između opasnih djelatnosti tuženika i tužiteljicine bolesti, ipak ovaj Sud, barem za sada, ne može prihvatiti kao pravilnu pravnu ocjenu nižestupanjskih sudova o postojanju pravno relevantne uzročne veze potrebne za ocjenu postojanja odgovornosti tuženika. Ovo iz razloga što se ne radi o “notornoj uzročnosti”, posebno ne u situaciji kad tužiteljica nije bila zaposlenik tuženika i nije sudionik u procesu proizvodnje u kojem su na različite načine zaposlenici izloženi štetnom djelovanju azbesta, već je tužiteljica radila i stanovala u neposrednoj blizini tuženikove tvornice odnosno tuženikovog deponija otpadnih tvari. U takvoj situaciji nižestupanjski su sudovi trebali (uz pomoć vještaka) utvrditi o mogućnosti oboljenja tužiteljice štetnim utjecajem koji bi dolazili i u okolinu iz tvornice odnosno deponija odnosno ocijeniti jesu li okolnosti koje tužiteljica navodi glede rada i stanovanja s obzirom na blizinu tvornice odnosno deponija i s obzirom na koncentraciju štetnih supstancija takva opasnost koja je mogla biti uzrok oboljenja tužiteljice. Pritom će trebati utvrditi i ocijeniti osnovanost prigovora tuženika da nije odlagao otpad koji bi bio štetan za okolinu na otvorenim mjestima niti u blizini naselja te da je tužiteljica radila u poduzeću u kojem se također koriste azbestni proizvodi i ocijeniti jesu li te okolnosti mogle biti od utjecaja na zdravstveni status tužiteljice.”

štetu se odgovara samo ako je ona prouzročena protupravnom radnjom, odnosno radnjom kojom je povrijeđeno neko pravilo).⁶⁰

ZZO (čl. 50 – 59.) uveo je objektivnu odgovornost⁶¹ za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša, tj. odgovornost bez krivnje,⁶² odnosno sadrži odredbu kojom se ostvaruje osnovno načelo odgovornosti za štetu nastalu zagađivanjem okoliša – pravilo “onečišćivač plaća”.⁶³

Za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša odgovara pravna ili fizička osoba koja je prouzročila onečišćavanje okoliša, kao i osoba koja je nezakonitim ili nepravilnim djelovanjem omogućila ili dopustila onečišćavanje okoliša. Za štetu nastalu u okolišu odgovara i svaka fizička ili pravna osoba čije je djelovanje posredno ili neposredno prouzročilo onečišćavanje okoliša.

Uz objektivnu odgovornost, ZZO u određenim slučajevima prihvaća i odgovornost na temelju dokazane krivnje. Tako za prouzročenu štetu ili prijetecu opasnost odgovara, po načelu dokazane krivnje ili dokazanog nemara, tvrtka koja obavlja djelatnost koja se ne smatra opasnom djelatnošću, ali u obavljanju te djelatnosti ne otklanja opasnosti i ne sprečava nanošenje šteta. Ovim zakonskim rješenjem traži se od oštećenika da uz ostale pretpostavke za postojanje štete dokaže i krivnju štetnika, čime se stavlja u težu poziciju prilikom dokazivanja pretpostavki odgovornosti za štetu, budući da je u praksi veoma teško dokazati krivnju.

Na naknadu štete će, kao oštećenik, biti ovlaštena osoba koja trpi ili je pretrpjela štetu zbog onečišćavanja okoliša. Kad je šteta nastala na nekretninama koje se smatraju općim dobrima kao što su atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i morima, morska obala i dr., tužbu radi naknade štete ovlašten je u ime Republike Hrvatske podnijeti nadležni državni odvjetnik.

Sljedeća pretpostavka koja mora biti ispunjena jest štetna radnja koja se sastoji u činjenju i propuštanju kojim se onečišćuje okoliš ili narušava njegova ekološka stabilnost ili biološka raznolikost. Pod pojmom „onečišćenje okoliša“ ZZO podrazumijeva promjenu stanja okoliša izazvana ispuštanjem, unošenjem ili odlaganjem štetnih tvari, ispuštanjem energije i utjecajem drugih štetnih zahvata i pojava po okoliš.⁶⁴ Definicija štete u okolišu iz ZZO-a na određeni način odstupa od opće definicije štete iz čl. 1046. ZOO-a po kojem se štetom smatra umanjenje

⁶⁰ Ocijenjeno je da je izgradnjom ceste preko zemljišta koje je oduzeto vlasniku bez rješenja o eksproprijaciji i akta o deposedaciji, vlasnik pretrpio štetu i zbog oduzimanja zemljišta i zbog uništene funkcionalnosti stambene zgrade i garaže, izgrađenih na temelju građevinske dozvole. VSRH, Rev – 383/84 od 26. travnja 1984., PSP – 25/91.

⁶¹ Odgovornost za štetu od imisije objektivne je prirode. VSRH, Rev – 1424/90 od 6. studenoga 1990., PSP – 51/129.

⁶² U hrvatskom pravu se samo iznimno za štetu odgovara bez obzira na krivnju. Po pravilima o objektivnoj odgovornosti odgovara se samo kad je takva odgovornost izričito propisana zakonom.

⁶³ Više BREŽANSKI, J., „Neka pitanja obveznopravne zaštite od štete nastale u obavljanju općekorisne djelatnosti“, *Zakonitost*, br. 9 – 10, 1991., str. 1139.

⁶⁴ Vidi KLARIĆ, P., VEDIŠ, M., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2012., str. 622. (dalje: KLARIĆ – VEDIŠ, *GP*).

nečije imovine (obična šteta), sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta). U pravnoj se teoriji smatra da se pojam štete u okolišu iz ZZO-a može supsumirati pod opći pojam štete.^{65 66}

Za zasnivanje obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša, između štete u okolišu i štetne radnje mora postojati uzročna veza koju se u pravilu mora dokazati.⁶⁷ O uzročnoj vezi kao pretpostavci odgovornosti za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša ZZO ne sadrži posebne odredbe. Ovdje se postavlja pitanje mora li oštećenik dokazati postojanje uzročne veze ili se ona presumira? U pravilu uzročna veza se mora dokazati. Međutim, ako se štetna radnja kojom je nastala šteta na okolišu može podvesti pod pojam opasne stvari ili opasne djelatnosti – uzročna veza se presumira, a položaj tužitelja je olakšan jer mora dokazati da je nastala šteta te da je poduzeta štetna radnja, dok je teret dokaza da ne postoji uzročna veza između štetne radnje i štete na tuženom – onečišćivaču okoliša.⁶⁸ Ovdje bi se analogno mogla primijeniti i pravila kojima su u ZOO-u uređeni slučajevi oslobađanja od odgovornosti. Štetnik bi se mogao osloboditi od odgovornosti ako dokaže da se šteta dogodila zbog više sile, isključivo ili djelomično radnjom oštećenog ili treće osobe.⁶⁹ Smatramo da bi, s obzirom na specifičnost odgovornosti za onečišćavanje okoliša, bilo povoljnije kada bi se takvi slučajevi izričito uredili kao što je to učinjeno u Konvenciji EC.

Premda ZOO ne sadrži definiciju opasne stvari⁷⁰ ili opasne djelatnosti,⁷¹ pravna teorija i sudska praksa odredile su sadržaj tih pojmova, i to na način da se opasna stvar definira kao svaka stvar koja po svojoj namjeni, osobinama, položaju, mjestu i načinu upotrebe ili na drugi način predstavlja povećanu opasnost nastanka štete za okolinu pa je zbog toga treba nadzirati s povećanom pažnjom, dok se opasna djelatnost definira kao djelatnost koja po svojoj tehničkoj naravi i načinu obavljanja može ugroziti život i zdravlje ljudi ili imovinu tako da to ugrožavanje iziskuje povećanu pozornost osoba koje obavljaju tu djelatnost kao i osoba koje s njom dolaze u dodir.⁷²

⁶⁵ Tako KLARIĆ, P., *op. cit.* (bilj. 23), str. 82 – 83.

⁶⁶ ZZO sadrži odredbe o sanacijskom programu, obvezama Vlade glede provođenja mjera za sprečavanje većih šteta i sanacije okoliša, na odredbe drugih propisa.

⁶⁷ Vidi KLARIĆ, P., *op. cit.* (bilj. 23), str. 74.

⁶⁸ Položaj oštećenoga u hrvatskom je pravu povoljniji nego što je položaj oštećenoga po Konvenciji EC jer iz rješenja u Konvenciji EC proizlazi da se uzročna veza mora dokazati.

⁶⁹ Više ŠEPAROVIĆ, V., „Odgovornost za štetu od opasne stvari ili opasne djelatnosti“, *Naša zakonitost*, br. 9 – 10, 1987., str. 998.

⁷⁰ S aspekta zaštite okoliša interesantna je sudska odluka kojom se herbicidi određuju opasnim stvarima. Vidi Okružni sud Zadar, Gž – 551/82 od 2. ožujka 1983., PSP 24/84, odl. 86.

⁷¹ Definiciju opasne djelatnosti daju i drugi pravni akti. Tako npr. Uredba o načinu utvrđivanja šteta u okolišu (*Narodne novine*, br. 139/08) definira opasnu djelatnost kao djelatnost koja služi obavljanju neke gospodarske aktivnosti, neovisno o njihovom privatnom ili javnom, odnosno profitnom ili neprofitnom obilježju, a koje predstavljaju rizik za okoliš i/ili za život i zdravlje ljudi.

⁷² Tako KLARIĆ – VEDRIŠ, *GP*, str. 615.

U praksi se dešava da propuste čini niz subjekata koji se povezano bave rizičnim djelatnostima. U takvim uvjetima dolazi do djelovanja više uzroka nastanka ekološke štete, tako da se teško opredijeliti za odgovornost samo jednoga subjekta, pa će se najčešće primjenjivati pravila o solidarnoj odgovornosti više zagađivača.⁷³ Štete na životnom okolišu često su nemjerljive, a kada ih se i može odrediti, teško je sagledati sve njihove vidove i puni obujam.⁷⁴ Naime, štetne posljedice se ne ograničavaju na one koje nastaju prilikom ekološke štete, nego mogu nastati kumulativno, postupno ili naknadno, poslije dugog niza godina, što utječe na primjenu instituta naknade štete koja treba, kako bi bila pravična, odgovarati ukupnom obujmu pretrpljene štete. Iz ovog razloga, umjesto naknade štete, kao tipične deliktne građanske sankcije, koristi se češće ustanova osiguranja⁷⁵ koja se može zamijeniti ili kombinirati s obeštećenjem iz javnih fondova.⁷⁶

ZZO može obvezati onečišćivača da poduzme odgovarajuće mjere predviđene planom intervencije zaštite okoliša ili sve druge potrebne mjere radi smanjenja štete u okolišu ili uklanjanja nastanka daljnjih rizika, opasnosti ili šteta u okolišu, te podmiri troškove za poduzimanje takvih mjera, troškove mjera koje je provela Vlada radi sprečavanja većih šteta i ograničavanja daljnjeg štetnog djelovanja na okoliš. ZZO je propisao i odgovornost pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi za svako odstupanje od upotrebe uređaja i opreme u proizvodnji ili odstupanje od proizvodnih postupaka čije posljedice nisu predvidive za okoliš.

Odredbе o načinu popravljanja štete i visini naknade nisu sadržane u ZZO-u. Ovdje se primjenjuju odredbe ZOO-a koje određuju da se šteta popravljа naturalnom restitucijom, odnosno ponovnom uspostavom stanja kakvo je bilo prije onečišćavanja ili podmirenjem troškova za poduzimanje mjera kojim se uspostavlja prijašnje stanje okoliša i novčanom naknadom zbog umanjenja vrijednosti okoliša zbog onečišćavanja.⁷⁷

⁷³ Tako MRVIĆ-PETROVIĆ, N., PETROVIĆ, Z., „Odgovornost države za ekološke štete“, *Ekologija i pravo*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2012., str. 90.

⁷⁴ Ekvadorski farmeri koji su tužili naftnu kompaniju Chevron zbog zagađenja Amazone pobijedili su u 17 godina dugom sudskom procesu. Naftna kompanija morat će Ekvadoru platiti odštetu od 8,6 milijardi dolara. Chevron je najavio žalbu, a to isto su najavili i odvjetnici farmera, koji smatraju da je odšteta premala. Oni traže 27 milijardi dolara. Nekoliko desetaka tisuća stanovnika tužilo je kompaniju Texaco, koja se sa Chevronom spojila 2001. godine, da su odlaganjem otrovnog materijala oštećeni usjevi. Zabilježen je i veći broj oboljelih od raka, a sve češće ugibala je i stoka.

⁷⁵ Odredbama ZZO-a propisana je obveza osiguranja od odgovornosti za štetu koju može prouzročiti ekološka nesreća. Međutim, odredba kojom je ta obveza propisana ostala je nedorečena i neoperativna. ZZO je predvidio obvezu osiguranja samo za pravne osobe, i to za odgovornost za štetu koju može prouzročiti ekološka nesreća. Određeno je da će obveza osiguranja od odgovornosti za štetu biti propisana posebnim zakonom, kojim bi trebalo odrediti koje su se pravne osobe dužne osigurati, najnižu svotu protiv osiguranih događaja i sl. No, ostavljena je i mogućnost da se posebnim zakonom mogu odrediti i druge vrste osiguranja od odgovornosti za štetu nastalu onečišćenjem okoliša (čl. 52.), Tako LONČARIĆ-HORVAT, O., i dr., *PO*, str. 203.

⁷⁶ Vidi PAJTIĆ, B., „Ekološka odgovornost“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011., god. 45., br. 3., str. 518.

⁷⁷ Vidi LONČARIĆ-HORVAT, O., i dr., *PO*, str. 201.

ZZO ne sadrži posebne odredbe o zastari prava na podnošenje zahtjeva za naknadu štete. Ovdje se, ako to pitanje nije riješeno posebnim propisom, primjenjuju odredbe ZOO-a o zastari zahtjeva za naknadu štete. Zahtjev za naknadu štete zastarijeva u subjektivnom roku od tri godine, odnosno u objektivnom roku od pet godina. Iznimno, ako je šteta nastala kaznenim djelom, a za kazneno djelo je predviđen dulji zastarni rok, zahtjev za naknadu štete zastarijeva kad i kazneno gonjenje.⁷⁸ Pri utvrđivanju zastare tražbine naknade štete prouzročene onečišćenjem okoliša osnovni je problem postojanje sukcesivnih štetnih radnji i trajnih šteta. Naime, nesporno je da će u praksi onečišćenje okoliša najčešće trajati dulje razdoblje dok isto bude otkriveno, odnosno utuženo.⁷⁹ U slučajevima sukcesivnih šteta, zastara naknade štete počela bi teći tek kada bi nadležno tijelo utvrdilo opseg štete, bez obzira na činjenicu da je sama štetna radnja trajala dulje razdoblje.⁸⁰ Međutim, i u tim slučajevima treba imati u vidu da tražbina naknade štete zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala.⁸¹

ZZO ne sadrži ni posebne odredbe o nadležnosti sudova. Ovdje se primjenjuju opća pravila parničnoga postupka po kojima postoji velik izbor nadležnih sudova pred kojima se mogu ostvariti prava na naknadu štete. Pored suda gdje tuženi ima prebivalište odnosno boravište, nadležni su sud na čijem području je štetna radnja učinjena i sud na čijem je području šteta nastupila.⁸²

4.2. Naknada štete u slučajevima onečišćenja okoliša s međunarodnim elementom

Odgovornost države za ekološke štete uspostavlja se usporedno na međunarodnom i nacionalnom nivou i prožima oblasti privatnog i javnog prava. Zato se može govoriti o *sui generis* pravnoj odgovornosti koja nastaje objektivno, bez obzira na to je li ekološka šteta počinjena protupravnom ili dopuštenom radnjom poduzetom na njezinu teritoriju. Svaka pravna odgovornost podrazumijeva obavezu subjekta koji joj podliježe da trpi neku pravnu sankciju. U ovom slučaju obaveza je države, koja se uspostavlja uvijek paralelno uz odgovornost rukovoca opasnom stvari ili zagađivača koji poduzima opasnu djelatnost, da iz posebnih

⁷⁸ Konvencija EC predviđa duži zastarni rok. Temeljem čl. 17. Konvencije subjektivni rok je tri godine, a objektivni trideset godina.

⁷⁹ Pod saznanjem oštećenog za štetu podrazumijeva se ne samo saznanje o postojanju štete već i saznanje o opsegu štete, odnosno o elementima njezine visine. Više vidi Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev. 1448/1992 – 2 od 2. srpnja 1992.

⁸⁰ Vidi VIZJAK, S., „Odgovornost za štete u okolišu“, *Hrvatska pravna revija*, svibanj, 2012., str. 50.

⁸¹ Onečišćenje okoliša najčešće će za posljedicu imati trajnu štetu. Ako se radi o šteti koja nastaje sukcesivno, koja ima svoj uzrok u završenoj štetnoj radnji onečišćenja, ali se sama šteta mogla odmah sagledati prema redovitom tijeku stvari, smatra se da je riječ o šteti za koju je oštećenik saznao odmah po učinjenoj radnji. To je trajna šteta koja je nastala i traje te po prirodi stvari čini cjelinu. Naknadu takve štete oštećeni može tražiti sukcesivnim utuživanjem za proteklo razdoblje, pri čemu se mora paziti na opće zastarne rokove. Više vidi Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 1192/1997 – 2 od 31. siječnja 2001.

⁸² Ako je šteta nastala zbog smrti ili teške tjelesne ozljede, nadležan je i sud na čijem području oštećeni ima prebivalište odnosno boravište.

fondova obešteti oštećene ili da na druge načine, u skladu s međunarodnim propisima i nacionalnom pravnom regulativom, osigura financijsku sigurnost kako bi se sanirale štetne posljedice ekoloških udesa. U odnosu na druge države, odgovornost države za ekološke štete do kojih dođe na njezinu teritoriju izvorna je i primarna i temelji se na poštovanju obaveza prihvaćenih međunarodnim sporazumima.

Postupak naknade štete u slučajevima onečišćenja okoliša koji imaju prekogranični karakter također ima svoje posebnosti, ali i probleme u praksi. Osnovni zakon koji propisuje pravila o određivanju mjerodavnog prava za odnose s međunarodnim elementom jest Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima,⁸³ a prema kojemu je za izvanugovornu odgovornost za štetu, ako za pojedine slučajeve nije drukčije određeno, mjerodavno pravo mjesta gdje je radnja izvršena ili pravo mjesta gdje je posljedica nastupila, ovisno o tome koje je od ta dva prava povoljnije za oštećenika, dok je za ocjenu protupravnosti radnje mjerodavno pravo mjesta gdje je radnja izvršena ili gdje je posljedica nastupila, a ako je radnja izvršena ili je posljedica nastupila na više mjesta – dovoljno je da je radnja protupravna po bilo kojem od tih mjesta (čl. 28). Slijedom navedenoga, mjerodavno pravo može biti strano (pravo mjesta gdje je radnja izvršena) ili hrvatsko (pravo mjesta gdje je posljedica nastupila), ovisno o tome koje je od ta dva prava povoljnije za oštećenika, a što utvrđuje sud u svakom pojedinom slučaju. U navedenim sporovima o izvanugovornoj odgovornosti za štetu, nadležnost suda Republike Hrvatske postoji ako ta nadležnost postoji prema odredbama čl. 46. i 50. do 52. navedenoga Zakona ili ako je šteta nastala na teritoriju Republike Hrvatske. Ako sud ocijeni da ne postoji nadležnost suda u Republici Hrvatskoj, mora se proglasiti nenadležnim, ukinuti sve provedene radnje i odbaciti tužbu, što će predstavljati znatnu otegotnu okolnost za oštećenika.⁸⁴

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pitanja okoliša danas predstavljaju jednu od najzastupljenijih tematika u najširoj javnosti i važnu društvenu preokupaciju. Pravo na zdrav okoliš i održivi razvoj sve je češće predmet reguliranja modernih zakonodavstava. Svaki tužitelj koji podnosi ovu tužbu mora biti svjestan da će voditi dugotrajan i skup postupak, te da će taj postupak zainteresirati širu javnost koja će zajedno s medijima u pravilu biti na strani tužitelja, ali je samo on taj koji snosi troškove postupka. Tuženik će u pravilu biti pravna osoba koja ima vlastitu pravnu službu pored koje će zbog specifičnosti postupka angažirati i kvalificirane punomoćnike čije troškove će daleko lakše snositi od tužitelja. Upravo zbog toga smatramo da bi u ovim postupcima zakonodavac trebao izmijeniti odredbe ZPP-a i olakšati položaj tužitelja na način da ga oslobodi barem predujmljivanja troškova vještačenja.

⁸³ Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja, *Narodne novine*, br. 53/91, 88/01.

⁸⁴ Vidi VIZJAK, S., *op. cit.* (bilj. 80), str. 50.

Čak i nakon što ishodi sudsku odluku kojom se njegov tužbeni zahtjev usvaja, nitko osim tužitelja nije ovlašten pokrenuti postupak ovrhe. Tu, dakle, nailazimo i na problem u izvršenju sudske odluke. Premda je nedvojbeno da se presuda donosi *inter partes*, nedvojbeno je i to da se presuda u jednom ekološkom sporu odnosi na sve građane. Nadalje, ne bi se smjelo dozvoliti ni traženje odluke o sudskim penalima ili, ako se ipak dozvoli, trebalo bi odrediti da ta sredstva idu u državni proračun i to namjenski za ekološku zaštitu. U protivnom bi, a posebno ako bi se izvršile izmjene glede troškova vještačenja, moglo doći do poticanja postupaka koji se vode, ne radi ekološke zaštite, već radi stjecanja koristi za tužitelja koji bi teoretski mogli ići toliko daleko da su i u sprezi sa samim tuženikom, zagađivačem.

Nadalje, iako Ovršni zakon⁸⁵ daje mogućnost donošenja sudske odluke u obliku rješenja o određivanju privremene mjere osiguranja, primjerice zabrane rada tvornice, do okončanja postupka, donošenje ovakvog rješenja je u praksi teško, gotovo nemoguće ishoditi. Naime, teško je pronaći suca koji bi izrekao zabranu rada tvornici koja zapošljava nekoliko stotina ili tisuća radnika, koja će iznijeti podatke o šteti koju će pretrpjeti jer ne proizvodi odnosno ne ispunjava obveze prema inozemnim naručiteljima i u konačnici, ako bi sudac i izrekao ovu mjeru, trebalo bi i drugostupanjsko vijeće ovakvu odluku potvrditi.

Ono što smatramo da bi se ipak moglo napraviti kako bi se potakli ovakvi postupci, prvenstveno je unošenje odredbe da sudski postupci za onečišćenje okoliša moraju biti hitni postupci, odnosno da se odrede precizni rokovi zakazivanja ročišta i donošenja odluka. Tarife odvjetnika i troškovi vještačenja u ovim bi predmetima morali biti minimalni. Odvjetnike bi se moglo stimulirati za vođenje ovih postupaka odbicima od poreza. Parničnih postupaka ovoga tipa ima jako malo, a znakovito je da se sudovima u pravilu ne obraćaju čak ni neposredni susjedi velikih zagađivača što bi trebalo promijeniti u sveopćem interesu, čak i u interesu samih tih zagađivača. Kad bi se tako postupalo, do velikog broja zagađenja ne bi uopće došlo jer bi zagađivaču unaprijed bilo jasno da mu se propusti ne isplate, a brojni propusti zapravo nisu propusti već namjera i događaju se upravo zbog isplativosti, a ne više sile ili slučaja.

ENVIRONMENTAL LAWSUIT AS AN INSTRUMENT OF CIVIL LAW PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

Provisions from Article 1047. of the Obligations Act, on the request to remove the danger from possible damage, are particularly important for the environment. This Article gives the right to anyone to submit a petition to protect themselves or a particular number of persons from a source of danger threatening to cause substantial harm or activities from which disturbance or danger of damage threatens. Since it also pertains to cases in which danger to the environment is present, this Article in effect establishes a standard for filing an environmental lawsuit. The motion from

⁸⁵ Ovršni zakon, *Narodne novine*, br. 112/12, 25/13.

this Article can be filed by anyone, even a person not directly endangered. An environmental suit has the meaning of the so – called popular suit (*actio popularis*). The possibility for anyone to file an environmental suit is advantageous as it expands the circle of persons concerned with the environment and its protection. In this paper the author also analyze the compensatory aspect of the civil law regarding the protection of the environment.

Key words: *environmental protection, environmental lawsuit, civil proceedings, Environment Protection Act*