

# PRAVO ZAŠTITE OKOLIŠA

Stručni članak UDK 347.51

## Odgovornost za štete u okolišu

dr. sc. Sonja Vizjak\*

Pravo na zdrav okoliš i održivi razvoj sve je češće predmet reguliranja modernih zakonodavstava, pri čemu je jedno od najvažnijih pitanja svakako odgovornost za štete u okolišu.

Slijedom navedenog u ovome radu obrađeni su građanskopravni aspekti odgovornosti za štete uslijed onečišćenja okoliša. Posebni je naglasak stavljen na otvorena pitanja objektivne odgovornosti i odgovornosti na temelju dokazane krivnje za štete u okolišu propisane odredbama Zakona o zaštiti okoliša. Naglasak je stavljen i na dvojbeni zakonski rješenja postojećeg Zakona o zaštiti okoliša.

Uz navedeno, u radu su posebno obrađeni i problem zastare tražbina naknade štete uzrokovane onečišćenjem okoliša te problem naknade štete u slučajevima onečišćenja okoliša s međunarodnim elementom.

**Ključne riječi:** okoliš, onečišćenje, odgovornost, šteta, zastara, spor s međunarodnim elementom.

### 1. OPĆENITO O ODGOVORNOSTI ZA NAKNADU ŠTETA U OKOLIŠU

U hrvatskom zakonodavstvu okoliš je definiran kao prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica uključivo i čovjeka, koje omogućuje njihovo postojanje i daljnji razvoj (zrak, vode, tlo, zemljina kamena kora, energija te materijalna dobra i kulturna baština kao dio okruženja kojeg je stvorio čovjek), dok njegovo onečišćavanje predstavlja promjenu koja je posljedica nedozvoljene emisije i/ili drugog štetnog djelovanja, ili izostanaka potrebnog djelovanja, ili utjecaja zahvata koji može promijeniti kakvoću okoliša.

Najvažnija pitanja odgovornosti za naknadu štete uslijed onečišćenja okoliša uređuju odredbe Zakona o zaštiti okoliša (Nar. nov., br. 110/07) uz podrednu primjenu Zakona o obveznim odnosima (Nar. nov., br. 35/05, 41/08).

Sukladno čl. 150. Zakona o zaštiti okoliša tvrtka koja obavlja djelatnost koja predstavlja rizik za okoliš i za ljudsko zdravlje te prouzroči onečišćavanje ili prijeteću opasnost od štete odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti (uzročnosti, odnosno po načelu *cause*), a prema općim pravilima obveznog prava.<sup>1</sup> Za utvrđivanje osobe štetnika propisan je upravni postupak koji provodi Središnje tijelo državne uprave (čl. 155. Zakona o zaštiti okoliša).

Da bi postojala odgovornost štetnika, oštećenik mora dokazati da postoji šteta i štetna radnja, dok se štetnik može osloboditi od odgovornosti ako dokaže da opasna djelatnost nije bila uzrok štete u okolišu odnosno prijeteće opasnosti ili da je štetu prouzročila viša sila, treća osoba ili radnja samog oštećenika. Slijedom navedenog, vidljivo je da se uzročna veza pret-

\* Sonja Vizjak, odvjetnica, Viškovo.

<sup>1</sup> Zakon o zaštiti okoliša tvrtku definira kao pravnu ili fizičku osobu koja u skladu s posebnim zakonom obavlja gospodarsku djelatnost koristeći postrojenje (čl. 3.).

postavlja, a na štetniku je dokazivanje suprotnog, čime se stavlja u teži položaj dokazivanja. Priroda navedene uzročne veze je po stavu sudske prakse znatno uža od pojma kauzaliteta u prirodnim znanostima budući da se kao pravno relevantni uzrok štete uzima samo onaj događaj čijem redovitom učinku odgovara konkretna šteta.

Za razliku od Zakona o obveznim odnosima (Nar. nov., br. 35/05, 41/08, 125/11, u daljnjem tekstu: ZOO), Zakon o zaštiti okoliša sadrži zakonsku definiciju opasne djelatnosti i tvari. Opasnu djelatnost definira kao djelatnost koja predstavlja rizik za okoliš i ljudsko zdravlje (čl. 150. st. 3.), a opasnu tvar kao propisom određenu tvar, mješavinu ili pripravak, koja je u postrojenju prisutna kao sirovina, proizvod, nusproizvod ostatak ili međuproizvod, uključujući i one tvari za koje se može pretpostaviti da mogu nastati u slučaju nesreće.<sup>2</sup>

Ako više tvrtki zajedno obavlja djelatnost, za štetu odgovaraju solidarno, a ako se radi o postrojenjima čiji je rad prestao, odgovornost za štetu snosi tvrtka koja je posljednja obavljala djelatnost u postrojenju (čl. 152. Zakona o zaštiti okoliša).

Uz objektivnu odgovornost, Zakon o zaštiti okoliša u određenim slučajevima prihvaća i odgovornost na temelju dokazane krivnje. Tako za prouzročenu štetu ili prijeteću 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 sprječava 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.

Također, postavlja se i pitanje kako se odgovara za "prijeteće opasnosti" budući da tu još nema štete.

Oslobođenje od odgovornosti tvrtke za štetu u okolišu zbog onečišćenja postoji ako se dokaže da je šteta nastala kao posljedica prirodne pojave nepredvidivog i neizbježnog obilježja, koja se nije mogla ni spriječiti ni otkloniti, djelovanjem treće osobe iako su poduzete

primjerene mjere sigurnosti te iz pridržavanja obvezne naredbe ili upute koja je potekla od javne vlasti, osim naredbe ili upute dane nakon emisije ili iznenadnog događaja prouzročene vlastitom djelatnošću tvrtke (čl. 153. Zakona o zaštiti okoliša). Također, tvrtka se oslobađa obveze snošenja troškova djelovanja na otklanjanju šteta u okolišu zbog onečišćenja ako dokaže da u obavljanju djelatnosti nije djelovala namjerno ili iz nepažnje te da je šteta nastala emisijom ili događajem koji je izriekom dopušten odgovarajućim aktom ili emisijom ili djelatnošću ili bilo kojim načinom korištenja određenog proizvoda tijekom određene djelatnosti za koju dokaže da se na temelju stanja znanstvenih i tehničkih saznanja u trenutku nastanka štete u okolišu nije smatralo vjerojatnim da će prouzročiti onečišćenje (čl. 153. Zakona o zaštiti okoliša).

Sukladno čl. 154. Zakona o zaštiti okoliša ako tvrtka koja obavlja opasnu djelatnost, odnosno djelatnost koja se ne smatra opasnom djelatnošću, ali u obavljanju te djelatnosti ne otklanja opasnosti i ne sprječava nanošenje šteta biljnim i životinjskim vrstama i/ili prirodnim staništima zaštićenim prema posebnom propisu (čl. 150. stavak 1. i 2.), uslijed određenih slučajnih okolnosti, opasnom djelatnošću prouzroči štetu u okolišu ili djelatnošću nanese štetu zaštićenim vrstama, smatrat će se da je šteta prouzročena zbog tih slučajnih okolnosti. Ako navedena tvrtka dokaže da šteta nije prouzročena njezinom djelatnošću ili ako dokaže da je šteta prouzročena djelatnošću druge pravne ili fizičke osobe, ili da je šteta nastala zbog nekih drugih okolnosti, pretpostavka uzročnosti se odbacuje.

U tumačenju ovakve zakonske odredbe postavlja se pitanje što je zakonodavac mislio pod pojmom "određenih slučajnih okolnosti", a uzevši u obzir činjenicu da se kod objektivne odgovornosti odgovara i za slučaj. Smatramo da će ovakvo zakonsko rješenje uzrokovati mnoga različita tumačenja i primjene u praksi, i to na štetu oštećenika.

## 2. PROBLEMATIKA UTVRĐIVANJA ŠTETA U OKOLIŠU

Štetu u okolišu utvrđuje Središnje tijelo državne uprave obavljajući očevid na mjestu štete ili prijeteće opasnosti putem ovlaštenog procjenitelja, dok je sudska nadležnost propisana samo za utvrđivanje visine naknade vrijednosti uništenog dobra ako se šteta u

<sup>2</sup> Definiciju opasne djelatnosti daju i drugi pravni akti. Tako npr. Uredba o načinu utvrđivanja šteta u okolišu (Nar. nov., 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.

okolišu ne može sanirati odgovarajućim mjerama (čl. 156. Zakona o zaštiti okoliša).

Na temelju procjene, Središnje tijelo državne uprave određuje mjere otklanjanja štete, odnosno opasnosti od štete koje se moraju poduzeti, određujući pritom najpovoljnije mjere, ovisno o značaju, obilježjima i obuhvatu nastale štete, odnosno nastale opasnosti od štete, o lokaciji postrojenja tvrtke u kojem se obavlja djelatnost koja je prouzročila štetu, odnosno prijeteću opasnost od štete, kao i primjedbe osoba na čijem bi se zemljištu provodile mjere i predstavnika zainteresiranih strana. Najprikladnije mjere otklanjanja šteta i prijeteće opasnosti od šteta su one mjere pomoću kojih se okoliš može dovesti do stanja prije nastanka štete, odnosno one kojima se na izvoru nastanka trajno otklanja opasnost od štete, odnosno prijeteća opasnost od štete (čl. 3. Zakona o zaštiti okoliša).

Nakon što Središnje tijelo državne uprave utvrdi štetu, postavlja se zahtjev za naknadu troškova i sanaciju štete, a kojim se potražuju: troškovi procjene štete, troškovi utvrđivanja mjera za sanaciju okoliša, troškovi povrata okoliša u stanje prije nastanka štete ako je takav povrat moguć, odnosno troškovi sanacije posljedica štete u okolišu, troškovi kompenzacijskih mjera te troškovi provedbe mjera za sprječavanje ili ublažavanje štete u okolišu. Zahtjev za naknadu troškova i štete može se odnositi na štetu u okolišu i troškove u svezi s otklanjanjem prijeteće opasnosti od štete odnosno štete zaštićenim vrstama, a može ga podnijeti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno država, ovisno o lokaciji i mjestu štetnog djelovanja u okoliš, odnosno na zaštićene vrste, vrsti štete u okolišu i ovisno o tome tko je osigurao sanaciju štete, odnosno poduzeo mjere otklanjanja opasnosti od štete, ako to nije obavila, ili po prirodi stvari ne može obaviti odgovorna tvrtka.

Naknada štete nanosene fizičkim i pravnim osobama prilikom nanošenja štete okolišu, odnosno štete zaštićenim vrstama onečišćenjem onečišćivača, te naknada štete koja je tom prilikom nanosena imovini tih osoba ili bilo kojem gospodarskom gubitku, odnosno bilo kakvom pravu, ostvaruje se prema odredbama Zakona o obveznim odnosima, a koji se na te slučajeve primjenjuje kao *lex specialis*.

Ako se šteta ne može sanirati odgovarajućim mjerama, potražuje se naknada u visini vrijednosti uništenog dobra, koja treba biti približna ekonomskoj i ekološkoj vrijednosti uništenog dobra. U određenim slučajevima

šteta se može manifestirati i kao daljnja devastacija okoliša.<sup>3</sup>

Valja naglasiti i da Zakon o zaštiti okoliša ne pravi razliku između šteta nastalih zbog onečišćenja okoliša prilikom obavljanja općekorisne djelatnosti i ostalih šteta, a što je karakteristika ZOO-a (čl. 1047.). Naime, sukladno odredbama ZOO-a, ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela, može se osnovano zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice (takozvana prekomjerna šteta). Zbog navedenog, otvoreno je pitanje kakav će stav zauzeti sudska praksa prilikom primjene ovih dvaju zakona te kakve će biti njegove posljedice u praksi.

### 3. ZASTARA TRAŽBINE NAKNADE ŠTETE UZROKOVANE ONEČIŠĆENJEM OKOLIŠA

Zastarom tražbine naknade štete uzrokovane onečišćenjem okoliša prestaje pravo zahtijevanja ispunjenja obveze, tj. naknada štete ne može se prisilno naplatiti ako dužnik istakne prigovor zastare. Sukladno općem pravilu ZOO-a, tražbina naknade štete uzrokovane onečišćenjem okoliša zastarijeva za tri godine od kada je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila, a u svakom slučaju u roku od pet godina od kada je šteta nastala.

Pri utvrđivanju zastare tražbine naknade štete uzrokovane 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.

<sup>3</sup> Odluka Općinskog suda u Rijeci P-1099/06 od 6. prosinca 2007. - "Vještakinja navodi da bi se u slučaju da su potrebni uzorci pravodobno uzeti, s 90%-tnom vjerojatnošću mogla utvrditi sva količina zagađenja koja se odnosi na floru i faunu, te da se s obzirom da tih uzoraka nema, a oslanjajući se na studije iz 1978. i 2001., može reći da je to konkretno zagađenje na daljnju degradaciju ovoga područja moglo utjecati u omjeru od 10%. Taj postotak kojim se utječe na daljnju degradaciju incidentom zahvaćenog područja sud je ocijenio kao znatan. Točno je da je predmetno područje kontinuirano izloženo svakodnevnim zagađenjima, no ova činjenica ne isključuje odgovornost tužene za konkretnu štetu nastalu predmetnim onečišćenjem. Štetna radnja nastala je obavljanjem opasne djelatnosti i izlivanjem opasnih tvari. Iz inspekcijskih je zapisnika razvidno da se izlivena štetna tvar širila izvan područja obuhvaćenog zaštitnom branom; razvidno je da se područje teškog zagađenja prostiralo u dužini od cca 12,5 km, a srednjeg u dužini od 3,5 km; razvidno je da je tuženoj naloženo zadržati plivajuće brane zbog intenzivnog iscjedivanja zauljenog materijala s obalnog terena. Dakle, neosnovano tužena navodi da nije utvrđeno nikakvo zagađenje obalnog mora i obale."

Sukladno sudskoj praksi, pod saznanjem oštećenog za štetu razumijeva se ne samo saznanje o postojanju štete već i saznanje o opsegu štete, odnosno o elementima njezine visine.<sup>4</sup> Slijedom navedenog, 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. Međutim, i u tim slučajevima treba imati u vidu da tražbina naknade štete zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala.

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 je sama šteta mogla odmah sagledati prema redovitom toku 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.<sup>5</sup>

#### 4. NAKNADA ŠTETE U SLUČAJEVIMA ONEČIŠĆENJA OKOLIŠA S MEĐUNARODNIM ELEMENTOM

Postupak naknade štete u slučajevima onečišćenja okoliša koji imaju prekogranični karakter tako-

<sup>4</sup> Više vidi Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 1448/1992-2 od 2. srpnja 1992.

<sup>5</sup> Više vidi Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 1192/1997-2 od 31. siječnja 2001.

đer imam 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 (Nar. nov., br. 53/91, 88/01), 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 navedenog, 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. navedenog 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, a što će predstavljati znatnu otegotnu okolnost za oštećenika.

## SUMMARY

### LIABILITY FOR DAMAGES IN THE ENVIRONMENT

The right to healthy environment and sustainable development is increasingly becoming a subject matter of regulation for modern legislations whereat one of the most important issues is definitely the liability for damages in the environment.

The paper analyses the civil law approaches to liability for damages which occurred during pollution. Special emphasis is placed on the open issues of objective liability and liability based on proven guilt for damages in the environment stipulated with the provisions of the Environmental Protection Act. Dubious legal solutions of the existing Environmental Protection Act have also been stressed (Official Gazette 110/07).

The paper also addresses the issue of statute of limitations of the claims for compensation of damages caused by pollution and the issue of damage compensation in cases of pollution with an international element.

**Key words:** environment, pollution, liability, damage, statute of limitations, dispute with an international element.