

POVREDA SUSEDSKIH PRAVA GRAĐENJEM I NAKNADA ŠTETE

Apstrakt

Predmet analize je povreda susedskih prava građenjem i mogućnost naknade štete usled nastupanja štetnih posledica nepravilnom gradnjom. Zaključuje se da osnov za naknadu štete može da postoji i u slučaju ako je gradnja vršena bez odobrenja nadležnog organa kao i u slučaju izdatog odobrenja. Zakonski propisi iz ove oblasti nisu ni savršeni ni kompletni pa popunjavanje praznina u zaštiti ovih susedskih prava preuzimaju sudovi a ta zaštita se ostvaruje i kroz institut naknade štete.

Ključne reči: susedska prava, građenje, povreda prava, šteta.

1. Uvod

Susedska prava spadaju u kategoriju šire lepeze ljudskih prava. Po svojoj sadržini su različita i mogu služiti zadovoljenju kako materijalne tako i duhovne svere imaoaca. I jedna i druga sfera bile su predmet zaštite Rimskog prava. Zabrana gradnje latifudija preko dva sprata ukazivalo je na zaštitu u pogledu umanjenja vrednosti susedskog objekta tako i sprečavanje u pogledu ugrožavanja prava vlasnika na adekvatnu svetlost, provetranje, odgovarajući pogled i slično.

Povreda susedskih prava može biti učinjena na različite načine i u zavisnosti od vrste i sadržine ugroženog prava. Savremeno doba življenja i gradnje u urbanim uslovima iznedrilo je specifične normative u toj sferi kojima se bavi urbanistička nauka. Iako su ti normativi dosta razrađeni i moglo bi se reći opšteprihvaćeni¹⁾ nepoštovanje istih i njihovo kršenje je izrazito prisutno.

2. Istorijat susedskih prava

Nastanak susedskih prava savremena pravna teorija vezuje za nastanak prvih privatnih poseda.²⁾ Ako susedska prava spadaju u širu lepezu ljudskih prava onda bi takva faktička ograničenja bila prisutna i mnogo ranije. Npr. određena plemena su štitila svoja lovišta i ribolovačka područja od dru-

* Ilija Zindović, sudija Vrhovnog suda; e-mail: zindovic.ina@mts.rs

1) Ovi normativi se razrađuju na naučnom i međunarodnom nivou.

2) Z. Rašović *Stvarno pravo*, Podgorica 2010., 384.

gih plemena i ratom a u cilju egzistencije. Ipak, govoriti o ograničenju susedskih prava u smislu ograničenja stvarnih prava kada nisu još postojali privatni posedi teško je prihvatljivo. Susedsko pravo sužava svojinu jednog vlasnika nepokretnosti u cilju neke koristi susednog vlasnika nepokretnosti. Neka pravila o susedskim pravima bila su sadržana i u Hamurabijevom zakoniku³⁾. Ipak prva forma zaštite tih prava kroz mogućnost podnošenja tužbi sadržana je u Zakonu dvanaest tablica⁴⁾. Postepenim razvojem Rimskog prava i mogućnost zaštite sudskih prava je proširivan uvođenjem i drugih tužbi - npr. akcio legis /Aquilae i dr.

U srednjem veku, sudska prava bila su uglavnom sadržana u običajnom pravu a period industrijalizacije uglavnom je bio blagonaklon u nezaštiti susedskih prava zbog industrijske proizvodnje i težnje ka ekonomskom razvoju. Kodifikacije XIX veka su stidljivo unosile mogućnost zaštite susedskih prava. Srpski građanski zakonik je uređenje susedskih prava predvideo u paragrafu 35. i 36. Savremeno pravo Srbije nije mnogo napredovalo u sveobuhvatnom regulisanju ograničenja susedskih prava. Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa je regulisao samo zaštitu od emisija - član 5. Zakona. Na ostale susedsko-pravne odnose primenjuju se pravna pravila Srpskog građanskog zakonika, Opšteg imovinskog zakonika za Crnu Goru i Austrograđanskog zakonika. Ipak, norme pojedinih susedsko-pravnih odnosa iz uže oblasti sadržane su u određenim zakonima kao:

- Zakon o vodama („Sl. gl. RS“ br. 32/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018),
- Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. gl. RS“ br. 72/2009 ... 62/23), kao i u urbanističkim i komunalnim propisima,
- Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. gl. RS“ br. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011),
- Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. gl. RS“ br. 88/2011, 104/2016, 95/2018, 64/2024).

3. Pravna priroda i sadržina susedskih prava

U određenju pravne prirode susedskih prava ni teorija ni sudska praksa nemaju jedinstveno stanovište. Po jednom stanovištu sudska prava su svrstavana u stvarne službenosti⁵⁾. Po drugom novijem shvatanju sudska prava se svrstavaju u stvarna prava sa određenim ograničenjima prava svojine⁶⁾. Određeni pravni teoretičari sudska prava shvataju kao investitor sui generis uz izvesna ograničenja. Sudska praksa uglavnom je prihvatila stanovište da

3) N. Gavela, et alia *Stvarno pravo* Zagreb 1998., 469.

4) Radi se o tužbi actio finium requndorum: vidi Fabula VII tačka 1. u J. Danilović, O. Stanojević, *Tekstovi iz Rimskog prava*, Beograd 1970., 31 i E. Kravjović: *Izvori Rimskog prava*, Kragujevac 2000., 150. U suštini takva zaštita je pružana kroz tužbu za utvrđivanje međa.

5) Z. Rašović, 384., D. Stojanović, *Stvarno pravo*, Beograd 1968., 107-108

6) K. Dolović, Susedsko pravo, pojam, karakteristike i odnos prema stvarnim službenostima, *Strani pravni život* 3/2012, 510.

su susedska prava stvarna prava sa određenim ograničenjima svojine. Ipak ona nisu takvog obima da ugrožavaju sadržinu prava svojine već zbog susedskih odnosa samo ograničavaju vršenje svojinskih ovlašćenja⁷⁾. Sadržina susedskih prava zavisi od vrste susedskih prava. Njihova ograničenja su različita i definišu se zakonom mada ta ograničenja mogu biti ustanovljena i ugovorom. Ono što je posebno značajna činjenica (koja se mora uvek imati u vidu) da uživanje susedskih prava mora biti zasnovano na ravnoteži interesa.

Subjekti zaštite susedskih prava su prvenstveno vlasnici nepokretnosti bez obzira o kom pravu svojine se radi (individualna, susvojina ili zajednička svojina). Sudska praksa kao i pravna teorija su zauzeli stav da pravo na susedsko-pravnu zaštitu imaju i neposredni držaoci tuđe nepokretnosti koji nepokretnost koriste po nekom pravnom osnovu - tj. lica koja se mogu kvalifikovati kao korisnici. Neosnovana detencija ne bi bila osnov za zaštitu susedskih prava.

Bez obzira o kojoj vrsti zaštite susedskih prava se radi, koja zaštita ima korene u zabrani zloupotrebe prava i zabrani narušavanja štete drugome, ova vrsta prava ima i određene specifičnosti. To su pre svega atribut obostranog interesa, atribut uzajamnosti, atribut restriktivnosti i dobrosusedskih odnosa.

Zbog različitih oblika susedskih prava u radu će se obraditi ograničenja stvarnih prava vezano za prava gradnje i povrede koje mogu nastati zbog nepoštovanja susedskih prava i nastanka štete u takvim slučajevima.

4. Povreda susedskih prava građenjem

Povreda ovih susedskih prava može se svrstati u kategoriju zaštite od negativnih emisija. Međutim, ove emisije su prema zakonu označene kao prekomerne - preterane emisije. Ove negativne emisije se sprečavaju propisima o građenju i sađenju (rastojanju od međe, visina objekta, udaljenost objekta od susedskog objekta, veličina objekta, mogućnost otvaranja prozora na objektu, zaklanjanje svetlosti, ometanje provetravanja i dr). Pri tome, namena nepokretnosti je polazni parametar za utvrđenje da li je od emisije ugroženo uobičajeno korišćenje objekta. Neprijatni mirisi, preterana buka (otvaranjem u zgradi kafića u zgradi namenjenoj za stanovanje) takođe mogu ishodovati u povredu susedskih prava koja se ne moraju trpeti.

Sa uvećanjem gustine naseljenosti u gradovima na manjim parcelama sve više se dozvoljava maksimalna izgrađenost. Rastojanje između objekata postaje sve manje čime se smanjuju i osnovni uslovi življenja. Smanjuje se količina sunčeve svetlosti, mogućnost adekvatnog proveravanja, ograničenja prava na lep pogled, a neretko se ograničava mogućnost pristupa sistemu vatrogasne zaštite u slučaju požara što dovodi do izazivanja opšte opasnosti. Zbog nedostatka prostora za parking, prave se podzemne etaže za garažna mesta i to u više nivoa što stvara opasnost za postojeće objekte zbog neadekvatne izgradnje. Iako je pravilo da se jedno zemljište ne sme tako izdubiti, da susedovo zemljište ili zgrada izgubi potreban oslonac⁸⁾, ne preduzimaju se

7) N. Gavela et al., „*Stvarno pravo*“, Zagreb 1998; 471.

8) N. Planojević et al., „*Stvarno pravo*“, Beograd 2026., 471.

adekvatne mere za eliminisanje opasnosti po susednu zgradu a zbog uštede u gradnji. Zato je susedsko-pravni odnos u ovoj oblasti potrebno što detaljnije zakonski regulisati aktima građanskog i upravnog prava ali sprovesti i detaljnu kontrolu primene postojećih propisa kroz nadležne državne organe (inspekcijske službe, sudovi).

5. Pravna priroda zaštite susedskih prava u sferi građenja u pravu Srbije

Srbija nema sveobuhvatnu pravnu regulativu u jednom zakonskom dokumentu iz oblasti prava građenja i zaštite od zloupotrebe tog prava. Zaštita od povrede susedskih prava zloupotrebom prava građenja može se otvarati primenom čl. 5. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa⁹⁾. Srbija još nije donela zakon o stvarnim pravima pa se u slučaju pravne praznine od zaštite od povrede susedskih prava i u ovoj oblasti mogu primenjivati pravna pravila Srpskog građanskog zakonika. Ipak, fragmentarni propisi iz pojedinih oblasti u određenom obimu mogu pružiti zaštitu od povrede susedskih prava i zloupotrebe prava građenja. To su naznačeni: Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o zaštiti životne sredine.

U svakom slučaju zaštita se može ostvarivati sa pozivom na odredbe Zakona o obligacionim odnosima¹⁰⁾ kroz institut naknade štete. Ta zaštita se ostvaruje kroz sudsku zaštitu u parničnom postupku mada u određenim situacijama i kroz izvršni postupak (kroz izricanje sprovođenje privremenih mera).

6. Modaliteti povrede susedskih prava građenjem

Vrsta susedskih prava određuje modalitete povrede susedskih prava. Zaštita susedskih prava može biti sadržana kroz zahtev za određeno činj enje (ograđivanje parcele, uređenje međa, uklanjanje stabla ili kornja drveta u blizini međe, uklanjanje objekta sklonog padu), zatim kroz nametanje obaveze za uzdržavanje (emitovanje prekomernih emisija, uzdržavanje od sadnje drveća uz međnu liniju, uzdržavanje od gradnje kojom se zaklanja svetlost susednom objektu i onemogućavanje provetravanja, uzdržavanje od stavljanja prepreka na oticanja vode). Obzirom na naslov postavljene teme u daljem toku rada biće obrađen uži segment povrede susedskih prava gradnjom objekata.

6. 1. Povreda vizuelnog integriteta.

Ovo pravo bi se moglo nazvati „pravom na vidik“. Ono se ne može okvalifikovati kao samostalno i apsolutno ljudsko pravo ali se može posmatrati kao sastavni deo prava na imovinu i njenu zaštitu. Pravo na imovinu je stvarno pravo. Svaki od vlasnika stvari ima pravo da koristi stvari u svrhu

9) Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa „Sl. list SFRJ“, br. 6/80, 36/90, „Sl. list SRJ“, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS“, br. 115/2005

10) Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ“, br. 29/85, „Sl. list SRJ“, br. 31/93, „Sl. list SCG“, br. 1/2003, „Službeni glasnik RS“, br. 17/2020

njene funkcionalnosti. Pravo na korišćenje stana u sebi uključuje i pravo na vizuelnu privatnost (problem preblizu izgrađenih objekata). Mogućnost stalnog pogleda na tuđi stan je „neprekidno mešanje“ u privatni život. To može činiti život u domu nepodnošljivim ili skućenim (stalno sklanjanje od komšijinih pogleda), što očigledno može narušiti kvalitet života. Dom nije samo krov nad glavom već prostor gde se očekuje „mirno uživanje“ i određeni stepen intime.

Povreda vizuelnog prostora najčešće se odvija kroz određivanja nelogičnih urbanističkih parametara (udaljenost objekta, preterana visina) ili kroz nepoštovanje propisanih urbanističkih normativa kroz izdavanje građevinskih dozvola zaobilaženjem urbanističkih normativa preko koeficijenta izgrađenosti, prikrivanjem određenih površina zgrade u projektu kroz drugačije prikazivanje njihove funkcionalnosti i slično. Ako država dozvoli gradnju koja ugrožava vizuelni integritet, onda ona time ugrožava pravo licu na mirno uživanje doma i time krši član 8. EKLJP.

6. 2. Povreda prava na zdrav život - onemogućavanje provetravanja i adekvatne svetlosti

Ovo pravo čini sastavni deo prava na život i ekološkog prava - prava na adekvatnu ventilaciju i svetlost. Neadekvatno provetravanje može ugroziti zdravlje u domu. Onemogućavanje uživanja adekvatne svetlosti može učiniti život korisnika stana neuslovnim za život. Može se stvoriti efekat tunela i potpunog mraka pri čemu se to može pretvoriti „u kazamat“. U ovu kategoriju spada i povreda prava na adekvatnu osunčanost.

6. 3. Povreda prava na bezbednost (bezbednosni rizik) od požara

Ovaj segment može se okarakterisati kritičnim modalitetom stvaranja opasnosti za ugrožavanje prava na život. Prilikom usvajanja urbanističkih normativa i kasnijih razrada planova (Plana detaljne regulacije) mora se voditi računa za zaštitu od mogućih požara. Sastavni deo građevinskog projekta po pravilu je projekat protivpožarne zaštite. Protivpožarni projekat mora da odražava propisanu sigurnost za život i imovinu građana. Međutim, investitori, projektanti a i država često ignorišu protivpožarne propise (radi pogodovanja investitoru) pri čemu se direktno ugrožava pravo na život (član 2. EKLJP) i prava na dom (član 8. EKLJP). Iako su propisi o protivpožarnoj zaštiti u pravu Srbije sveobuhvatni i jasno razrađeni (u više zakona i podzakonskih akata), zbog pogodovanja investitoru, ne retko se zaobilaze (što stvara sumnju za korupciju) nakon čega su se dešavali i požari a zbog nemogućnosti delovanja protivpožarne zaštite dolazilo je i do smrtnih slučajeva. Tek nakon toga reagovali su inspeksijska služba i tužilaštvo.

6. 4. Povreda prava na kvalitet života zbog emisija

Zaštita od ovog faktora ugroženosti komoditeta življenja pružena je u izvesnom smislu odredbom člana 6. ZOSPO koji propisuje:

„Vlasnik nepokretnosti dužan je da se pri korišćenju nepokretnosti uzdržava od radnji i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti (prenošenje dima, nepri-

jatnih mirisa, toplote, čadi, potresa, buke, oticanja otpasnih voda i sl) preko mere koja je uobičajena s obzirom na prirodu i namenu nepokretnosti i na mesne prilike, ili kojima se prouzrokuje znatnija šteta.

Bez posebnog pravnog osnova zabranjeno je vršenje smetnji iz stava 1. ovog člana posebnim uređajima“

Međutim, ovaj vid ugrožavanja susedskih prava ne mora biti vezan isključivo za blizinu izgradnje susedskog objekta već i za ugroženost od emisija koje proističu iz emisija čiji je izvor na većoj udaljenosti ali ugrožava život ljudi i njihov komoditet. Ugroženost života ljudi u ovakvim situacijama najčešće se manifestuje kroz emisiju otrovnih čestica u slučaju određene proizvodnje od industrijskih pogona (npr: termoelektrane) i emitovanje čestica u vazduhu koje usled prerade nafte (petrohemija). Te čestice u sebi sadrže prekomerne karbonate i druge otrovne hemijske čestice. Ugroženost života ogleda se ne samo kroz udisanje vazduha sa takvim česticama već i kroz konzumiranje povrtarskih i voćarskih proizvoda koje negativne čestice apsorbuju iz zemlje na koju padaju te čestice.

Za emisije koje ne ugrožavaju život ali narušavaju komoditet življenja, mogućnost zaštite od istih iako otežana nije nemoguća. Ovakve situacije ugrožavanja susedskog prava povređivanjem komoditeta življenja najčešće se dešavaju u slučajevima postojanja određenog smrada - najčešće zbog prerade određenih proizvoda. Isti ne ugrožava život ali stvara neprijatan osećaj kod disanja i time ugrožava komoditet života. Iako takav vid emisija ne ugrožava život ljudi, zaštita komoditeta življenja može se pružiti kroz šire tumačenje odredbe člana 6. ZOSPO i kroz adekvatnu primenu seta zakona o zaštiti životne sredine.¹¹⁾

7. Mehanizmi zaštite povrede susedskih prava

Zaštita susedskih prava u slučaju zloupotrebe prava građenja može se ostvarivati kroz upravni i sudski postupak. Upravni postupci bar za sada nisu dali efikasne rezultate u pogledu zaštite ovih prava. Ugroženima se nada u zaštiti svojih prava otvorila kroz sudsku zaštitu što je postepeno prihvatano. Otpor za sudsku zaštitu obrazlagan je kroz tvrdnju da se sudovi ne mogu mešati u upravni postupak i rad upravnih organa izuzev u slučajevima kada se stranka nalazi u upravnom postupku pribavljanja građevinske dozvole a kroz mogućnost pokretanja upravnog spora prede Upravnim sudom.

Međutim, u većini slučajeva sused čije je pravo povređeno izdavanjem građevinske dozvole investitoru, nije bio ni učesnik postupka izdavanja građevinske dozvole niti je bio informisan o pokretanju tog postupka. Država je postupala u skladu sa zakonskom procedurom izdavanja građevinske dozvole. Pravo države je da sprovodi urbanističke planove i gradi infrastrukturu. Međutim, procedura izdavanja građevinske dozvole pretpostavlja i poštovan-

11) Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 88/2010, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004

je materijalnih propisa - urbanističkih pravila i normativa koja se ne retko namerno zaobilaze i preširoko tumače. U takvim situacijama nastupale su paradoksalne situacije. Investitor poseduje građevinsku dozvolu ali se izgradnjom povređuju određena susedska prava. U određenim slučajevima može se tražiti poništaj građevinske dozvole ali se to u nekim slučajevima kosi sa ravnotežom interesa npr. rušenje zgrade pri zatvaranju objekta koji uruštava susedsko pravo predstavlja necelishodno rešenje.

U ovakvim slučajevima sudovi su prihvatili da zaštitu sudskog prava povređenom može biti pružena kroz naknadu štete, kako materijalne tako i nematerijalne. U suštini prelazak zaštite sa prava na poništaj građevinske dozvole na pravo na naknadu štete primenjen je uz primenu principa pravične ravnoteže interesa. Privatni interes je pravo vlasnika da zadrži nivo komfora i sačuva vrednost svoje imovine. Opšti interes se ogleda u pravu države da sprovodi urbanističke planove (iako su oni u određenom delu nezakoniti) gradi infrastrukturu a čime se na poseban način štiti i interes investitora koji je izdejstvovao svoju manjkavu građevinsku dozvolu. Slična situacija se javlja i u slučajevima kada se poništi građevinska dozvola ali se ne sprovodi rušenje objekta jer je šteta koju trpi oštećeni sused daleko manja od vrenosti dela objekta kojim se ne povređuju susedska prava.

8. Vrste štete i subjekti odgovornosti (pasivna legitimacija)

Pravo svakog vlasnika je da zadrži nivo komfora i vrednost svoje imovine. U slučaju da su mu ta prava umanjena, vlasnik ima pravo na naknadu štete. Devalvacija prava na komfor (gubitak adekvatne svetlosti, umanj enje lepog pogleda, osunčanosti, provetrenosti, nemogućnost pružanja adekvatne protivpožarne zaštite, nemogućnost mirnog uživanja stana - vizuelne privatnosti zbog mogućnosti komšije da posmatra sadržinu vašeg stana (tzv. intervencija u privatnu sferu), očigledno je da dom čini neuslovnim za kvalitetan život u uobičajenom obliku. Sve ove povrede čine osnovu za naknadu štete. Umanjenje vrednosti ugroženog objekta predstavlja osnov za naknadu materijalne štete.

Za razliku od prava na naknadu materijalne štete koja se može prihvatiti kao osnov naknade kada je u pitanju i minimalni iznos, kod nematerijalne štete mora se voditi računa o stepenu povrede mirnog uživanja doma (izuzev kod zaštite od požara). U pogledu odlučivanja o ovakvim zahtevima mora se najpre poći od karakteristika ambijenta koje su postojale u trenutku kupovine stana. Gubitak svetlosti i osunčanosti čini boravak u domu neuslovnim pa se može smatrati da to čini boravak u domu lošim i može se smatrati povredom prava na dom i povredom člana 8. EKLJP. Međutim, gubitak lepog pogleda nije sam po sebi dovoljan osnov za naknadu nematerijalne štete ako se time ne ugrožava privatnost ili stvara osetno ružna percepcija pogleda. Ali, povreda prava na lep pogled i otvoren vidik može iznedriti pravo na naknadu materijalne štete u slučaju da su povređeni urbanistički normativi. Ovo iz razloga što je došlo do umanjenja vrednosti stana u odnosu na ranije postojeću poziciju.

Nepoštovanje adekvatnog provetravanja može stvoriti zagušljivost i stvarnje bacila što može uticati na zdrav život. Ako je ugroženost osetna to može predstavljati osnov za naknadu nematerijalne štete.

Vremenski okvir naknade ove štete uslovljen je i činjenicom da li vlasnik objekta nakon ugrožavanja kvaliteta življenja nastavlja da živi ili odluči da proda nepokretnost. Ako proda nekretninu a dobije umanjeni iznos pri prodaji onda nema npravo na nematerijalnu štetu već samo na materijalnu štetu a njena visina je opredeljena razlikom prodajne cene i cene po kojoj bi se objekat mogao prodati da susedsko pravo nije povređeno.

Utvrđivanje visine štete uglavnom se utvrđuje putem veštačenja od veštaka odgovarajućih specijalnosti. Kad je u pitanju nematerijalna šteta njenu visinu opredeljuje sud mada je činjenica da iako veštak ne utvrđuje osnovanost zahteva, kroz izjašnjenje o postojanju povrede kvaliteta življenja u sebi opredeljuje element koji ukazuje na osnovanost tužbenog zahteva što sud tu mora ceniti u kontekstu ostalih izvedenih dokaza.

U praksi se ne retko stvaraju dileme: ko je odgovoran za naknadu štete zbog povrede susedskih prava. Kada je objekat kojim se urušava susedsko pravo rađen bez dozvole odgovorni su investitor, izvođač radova ali i država ukoliko je slučaj prijavljen građevinskoj inspekciji a rezultat otklanjanja određenih nepravilnosti je izostao zbog slabosti sistema države. Njihova odgovornost je solidarna.

U slučaju postojanja građevinske dozvole krug odgovornih je nešto drugačiji. Odgovara projektant, subjekat koji vrši kontrolu projekta, državni organ koji je izdao građevinsku dozvolu i infestiror. Njihova odgovornost je solidarna. U ovom slučaju ako nije odstupljeno od projekta prilikom izgradnje izvođač radova ne podleže odgovornosti.

9. Praksa Vrhovnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava

9. 1. Praksa Vrhovnog suda Srbije

U predmetu P 8955/04 (presuda od 19.05.2006. godine) Osnovni sud u Novom Sadu je zauzeo stanovište da tužilac nema prava na naknadu štete zbog oštećenja svog objekta jer su tuženi kao investitori pribavili građevinsku dozvolu za izgradnju svog susednog objekta. Objekat su izgradili u skladu sa građevinskom dozvolom, a osim toga tužilac pre početka radova na objektu tuženi nije dozvolio geometru da uđe u njegovu parcelu radi preciznog mikroskopskog snimanja lica mesta i da se izvrši uvid u stanje tužiočevog objekta pre početka gradnje, pa je primenom člana 154. i 155. Zakona o obligacionim odnosima tužbeni zahtev odbijen.

Drugostepeni sud (Okružni sud u Novom Sadu) je u presudi Gž 4626/2006 od 15.10.2008. godine u svemu prihvatio pravnu argumentaciju prvostepenog suda i potvrdio prvostepenu presudu. U svom rešenju Rev 415/10 od 15.06.2010. godine Vrhovni kasacioni sud nije prihvatio ovakav stav nižestepenih sudova. Zaključio je da činjenica istaknuta od nižestepenih sudova da je objekat građen u skladu sa odobrenjem nadležnog organa nije od značaja u postupku odlučivanja o naknadi štete po zahtevu tužioca. Ovo iz razloga što korišćenje susedskih prava ima za cilj da omogućí vlasniku nepokretnosti da

koristi svoje pravo a ne da drugome nanosi štetu. Stoga je vršenje susedskog prava način kojim se prouzrokuje znatnija šteta susednoj nepokretnosti u suprotnosti sa ciljem usled koga se to pravo ustanovljava te je takvo ponašanje u suprotnosti sa zabranom iz člana 6. stav 2. Zakona o svojinsko-prvnim odnosima. Prema tome, vlasnik nepokretnosti odnosno nosilac prava korišćenja koji je vršenjem prava svojine, odnosno korišćenja ili vršenjem susedskih prava prouzrokuje znatniju štetu vlasniku susedne nepokretnosti dužan je da tu štetu naknadi prema običnim pravima obligacionog prava.

Dalje, sa osvrtom na postojanje građevinske dozvole Vrhovni sud nalazi da Zakon o obligacionim odnosima ... članom 175. regulisano pitanje naknade štete uspostavljanjem ranijeg stanja i određivanje naknade u novcu. Zato je po stanovištu Vrhovnog kasacionog suda, ako zakonom za pojedine slučajeve nije drukčije određeno prilikom odlučivanja o zahtevu za naknadu štete sud je ovlašćen da odredi uspostavu ranijeg stanja a ako uspostavljanje ranijeg stanja nije moguće, oštećenom će dosuditi naknadu u novcu. Ukinuo je nižestepene presude i predmet vratio prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

Iz stava izraženog u rešenju Vrhovnog kasacionog suda, jasno proizilazi da vlasnik susedne nepokretnosti čije je pravo ugroženo (bez obzira o kom modalitetu ugroženosti se radi) ima pravo na naknadu štete u skladu sa opštim pravilima obligacionog prava i pored postojanja odobrenja nadležnog organa - građevinske dozvole.

U presudama Rev 666/97 od 12. maja 1998. godine i Rev 1610/99 od 07. juna 2001. godine Vrhovni sud je presudio sledeće:

„Kada izgradnja nove zgrade, njeno korišćenje ili vršenje susedskih prava povezanih sa tom zgradom prouzrokuje značajnu štetu vlasniku susedne zgrade, ovaj drugi ima pravo na naknadu štete, čak i kada je nova zgrada izgrađena u skladu sa dozvolom koju je izdao nadležni organ. „Značajna materijalna šteta se pretpostavlja kada je tržišna vrednost susednog stana smanjena za 20% zbog pogoršanja njegove funkcionalnosti usled izgradnje i korišćenja susedne zgrade“ ... „Postoji obaveza naknade štete nastale izgradnjom nove zgrade, njenim korišćenjem ili vršenjem prava komšija povezanih sa tom zgradom čak i kada je zgrada izgrađena u skladu sa dozvolom koju je izdao nadležni organ, kada se susedska prava vrše na način koji prevazilazi uobičajenu upotrebu ili vršenje tih prava prouzrokuje značajnu štetu.“

9. 1. 2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava u niz svojih odluka izrazio je stav u prilog shvatanja da povreda susedskih prava podrazumeva pravo ugroženog na naknadu štete bez obzira da li postoji odobrenje nadležnog organa - građevinska dozvola ili ne. Uslovi za ocenu postojanja tog prava cenjeni su kroz različite parametre u zavisnosti od vrste i obima ugroženih susedskih prava.

9. 1. 3. Predstavka broj 11212/23 (Đorđević protiv Srbije).

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Grada Beograda je 17. septembra 2004. godine izdao građevinsku dozvolu investitoru za višespratnicu u Zahumskoj. Takva zgrada ometala je protok vazduha i pristup pr-

irodnom svetlu u mnogim stanovima te zgrade. To je umanjilo vrednost tih stanova i kvalitet života stanara. Udruženje stanara se obraćalo Urbanističkoj inspekciji Ministarstva za kapitalne investicije da se naloži investitoru da izmeni projekat, kao i glavnom arhitekti Grada Beograda i Građevinskoj inspekciji, ali to nije dalo nikakve rezultate. Kontaktiran je i investitor ali nije ni to imalo efekta.

Z. Đorđević kao stanar zgrade pokreće postupak za naknadu štete i protiv investitora i Grada Beograda (Odeljenja za urbanizam) za naknadu štete zbog umanjivanja vrednosti stana, zbog nedovoljne udaljenosti novosagrađene zgrade, nedovoljnog dotoka dnevne svetlosti, nedovoljnog provetravanja - ventilacije, što je sve pogoršalo životne uslove i ugrozilo njeno pravo na mirno uživanje imovine.

U sudskom postupku veštaci su primetili da urbanistički plan nije precizirao potrebnu udaljenost između nove zgrade i zgrade tužilje. Veštačenjem je utvrđeno da je tužilji umanjen „kvalitet života“ zbog smanjenja prirodnog svetla i ventilacije. Vrednost stana je umanjena - prema proceni 20% - 50%. Prvostepeni sud je umanjivanje vrednosti stana kvantifikovao na 20% ocenivši to kao osetno smanjenje vrednosti stana i tužilji dosudio 825.440,00 dinara. Apelacioni sud u Beogradu je ukinuo prvostepenu presudu i predmet vratio prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

U ponovnom postupku prvostepeni sud je odbio zahtev tužilje sa obrazloženjem da tuženi ne mogu biti odgovorni za nastalu štetu jer je investitor prodao stanove u zgradi a ni jedan od tuženih nije bio vlasnik istih. Apelacioni sud u Beogradu je potvrdio prvostepenu presudu u delu kojim je odbijen zahtev tužilje protiv Grada Beograda ali je preinačio u delu koji se odnosio na investitora i naložio investitoru da tužilji isplati 825.440,00 dinara odštete sa kamatom od 12. marta 2009. godine. Utvrđeno je, da uprkos tome što je investitor izgradio zgradu na osnovu dozvole koju je izdao Grad Beograd, ipak je prouzrokovao štetu tužilji i stoga je odgovoran, bez obzira na činjenicu da je kasnije prodao stanove u toj zgradi trećim licima.

Investitor je isplatio dosuđeni iznos tužilji ali je izjavio reviziju Vrhovnom kasacionom sudu. Vrhovni sud je potvrdio presude nižestepenih sudova u delu u kojem su odbili tužbu tužilje protiv Grada Beograda ali je preinačio deo koji se odnosio na investitora odbijajući i taj deo zahteva. Ocenjeno je da je nova zgrada izgrađena na osnovu važeće građevinske dozvole i da u svakom slučaju smanjenje tržišne vrednosti imovine tužilje nije bilo značajno, naročito u kontekstu gradskog života. Da paradoks bude još veći, navodi se da tužilja nije pretrpela nikakvu štetu jer nije prodala stan i da nema naznaka da su nedostaci (nepravilnosti) utvrđeni u nalazima veštaka takve prirode da ga čine nemogućim za prodaju.

Tužilja je podnela ustavnu žalbu 05.03.2019. godine protiv presude Vrhovnog kasacionog suda tvrdeći da je Grad Beograd prouzrokovao štetu zbog smanjenja tržišne vrednosti stana, pogoršanja njenih životnih uslova i nedostataka prirodnog svetla, ventilacije i direktne sunčeve svetlosti. Pozvala se na više presuda kojima je Vrhovni sud usvojio stav suprotan ovom iznetom u njenom slučaju. Istakla je i da je inspektor za urbanizam Ministarstva naložio Gradu Beogradu da revidira svoj urbanistički plan i građevinsku dozvo-

lu koju je izdao kako bi ih uskladio sa zakonom. Međutim, ta odluka je ignorisana.

Ustavni sud je 28.12.2022. godine odbacio ustavnu žalbu kao neosnovanu a investitor je pokrenuo postupak izvršenja protiv tužilje radi povraćaja isplaćenih sredstava od 15.01.2020. godine i 15.01.2020. godine izdato je rešenje o izvršenju radi povraćaja naznačenih sredstava.

Dana 06. marta 2023. godine tužilja (podnositeljka) Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu podnosi predstavku (zavedena pod brojem 11212/23) protiv Republike Srbije u skladu sa članom 34. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Razmatrajući predstavku Evropski sud za ljudska prava pored relevantnih činjenica imao je u vidu i odredbe Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa (član 4, član 5, član 42) Zakona o obligacionim odnosima (član 154, član 155, član 185. i član 186), Pravilnik o opštim uslovima o parcelaciji i izgradnji i sadržini uslova i postupka izdavanja akta o urbanističkim uslovima za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje opštinska odnosno gradska uprava (član 18. stav 2. - „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 75/2003). Zaključio je da je evidentno da je podnositeljka predstavke pretrpela materijalnu štetu zbog umanjenja vrednosti stana što nesumnjivo proizilazi iz nalaza veštaka čije su nalaze sudovi Srbije neopravdano ignorisali i utvrdio da je u ovom slučaju povređen član 8. Konvencije koji glasi:

1 „Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, svoga doma i korespondencije.“

2 „Državni organi nemaju pravo da se mešaju u ostvarivanje njenog prava, osim ako je to u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomskog blagostanja zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih.“

Kao i čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju koji predviđa pravo na zaštitu imovine) i konstatovao da tužena treba da plati podnositeljki:

- 7.000 evra na ime materijane štete,

- 6.000 evra na ime nematerijalne štete,

- 5.685 evra na ime troškova postupka, a po proteku tri meseca do izmirenja naznačene iznose i odgovarajuću kamatu.

9. 1. 4. Predstavka 66725/01 (Fotopulu protiv Grčke)

Podnositeljka predstavke je posedovala kuću izgrađenu u tradicionalnom stilu regiona u oblasti „Karavastasi“ u blizini luke Folegandros. Predsednički dekret od 17. juna 1988. godine oblast „Karavastasi“ označio je kao tradicionalno selo i proispisao posebne uslove i ograničenja u izgradnji kako bi se sačuvao ovaj karakter.

Nasuprot kuće podnosioca zahteva nalazi se kuća izgrađena pored mora koja je prvobitno bila „Varkadija“ odnosno pokriveno sklonište za privezivanje ribarskih čamaca. Duž ulice je bio zid visok 0,80m koji je bio i temeljni zid okrenut ka javnom putu. U leto 1987. godine vlasnici „Arkadije“ su bez građevinske dozvole podigle zid na visinu od 2,50m. Kako bi dodale krov i time proširili kuću stvaranjem dodatnih soba. Međutim, ovaj zid je zna-

čajno ograničio pogled podnosioca predstavke na more i susedne kuće. Omećena je vidljivost iz automobila što je moglo izazvati saobraćajne nezgode.

Podnosilac predstavke je tvrdio da je vrednost njegove kuće umanjena. Prijavio je lokalnoj policiji nezakonitu radnju. Kancelarija za urbanizam je regulisala nezakonitu gradnju izdavanjem građevinske dozvole. Dozvola je delimično poništena u meri podizanja zida iznad jednog metra i naloženo je rušenje iznad jednog metra. Međutim, izvršenje rešenja nije sprovedeno i pored svih aktivnosti i zahteva podnosioca predstavke. Svi zahtevi i pravni lekovi nisu doveli do delotvornosti sprovođenja izvršenja. Predstavka je zasnovana i na odredbi člana 13. Konvencije.

Oslanjajući se na članu 731. Građanskog zakonika Grčke i člana 105. pratećeg Zakonika građanskog zakona koji predviđa da:

„Država je odgovorna za štetu prouzrokovanu nezakonitim radnjama ili propu stima njenih organa u vršenju javne vlasti, osim ako je radnja ili propust učinjen kršenjem odredbe koja služi javnom interesu. Kriva strana je solidarno odgovorna, u skladu sa posebnim odredbama o odgovornosti ministara.“

Sud je utvrdio da je podnosiocu zahteva povređeno pravo na poštovanje privatnog života i doma (član 8. Konvencije) i pravo na poštovanje imovine (član 1. Protokola 1). Zaključio je da je nepostupanje administracije da sruši bespravnu gradnju podnosioca predstavke lišilo pogleda na more, koji je ranije postojao, a gradnja je izmenila tradicionalni karakter sela, posledično vrednost njegove imovine je znatno smanjena.

Naloženo je državi da podnosiocu predstavke isplati i to:

- na ime materijale štete 8.900 evra,
- na ime nematerijalne štete 5.000 evra,
- na ime troškova pred državnim organom 1.176 evra,
- na ime izdatka za postupak pred sudom 12.508 evra.

9. 1. 5. Predstavka 15918/89 (Antoneto protiv Italije)

Podnosilac predstavke je posedovao kuću u Torinu. Grad Torino je 1964. godine odobrio izgradnju višespratne stambene zgrade na susednoj parceli. Izgradnja je završena 1967. godine. Smatrajući da je građevinska dozvola nezakonita podnosilac predstavke je od Državnog saveta tražio njen poništaj. Državni savet je poništio građevinsku dozvolu iz tri razloga: nije poštovana zakonska udaljenost od šest metara od javnih puteva; zgrada je prešla maksimalnu visinu predviđenu planom korišćenjem zemljišta grada (izgrađenost je bila 15,70m, umesto 15m); zgrada je prešla maksimalnu građevinsku zapreminu dozvoljenosti u dotičnoj zoni.

Po pravnosnažnosti presude podnosilac je zatražio njeno sprovođenje ali Opština Torino nije postupala u skladu sa presudom. Podnosilac je podneo tužbu Državnom savetu radi izvršenja presude. Zahtev je usvojen i Državni savet je odlučio da je Opština obavezna da izrši presudu. Presuda nije sprovedena jer nijedna kompanija nije učestvovala u postupku nadmetanja za rušenje pa je gradonačelnik dekretom izrekao jedinstvenu novčanu kaznu imaoćima građevinske dozvole. Podnosilac se ponovo žalio Državnom savetu tvrdeći da izricanje novčane kazne od strane Grada Torina ne može predstavljati izvršenje.

Dana 13. marta 1988. godine donet je zakon broj 68. koji je u članu 12. BIS, kojim je proširena mogućnost regulisanja zloupotreba u građevinskim pitanjima u slučajevima kada je nepravilnost utvrđena sudskom odlukom. U skladu sa tim zakonom je 26. maja 1988. godine Opština Torino izdala je vlasnicima zgrade građevinsku dozvolu. Podnosilac zahteva je podneo tužbu Upravnom apelacionom sudu tražeći poništaj građevinske dozvole ali je sud presudom tužbu odbacio.

Pozivajući se na pravo na efikasnu sudsku zaštitu podnosilac zahteva je podneo aplikaciju sudu u Strazburu pozivajući se na član 6. Konvencije. Evropski sud za ljudska prava je prihvatio aplikaciju. Ocenio je da Upravni apelacioni sud u presudi od 16.04.1993. godine u razmatranju zahteva nije prednost dao javnom interesu u odnosu nad pravom podnosioca zahteva za izvršenje presude Državnog saveta već da bi se zaštitili interesi pojedinca koji su nezakonito izgradili zgradu. Zaključio je da su italijanski organi povredili član 6. Konvencije i član 1. Protokola 1. uz Konvenciju. Obavezujuće odluke suda nisu mogle biti ispravljene izdavanjem građevinske dozvole. Upravni organi su bili dužni da se pridržavaju sudskih odluka a da sprovedu delimično ili potpuno rušenje izgrađenih objekata. Odbijanje sprovođenja sudskih odluka nije imalo osnov. U ovakvim slučajevima nema potrebe da se ispituje da li je održana pravična ravnoteža između zahteva opšteg i interesa zajednice i imperativa zaštite individualnih interesa.

Zaključeno je da je zgrada lišila kuću podnosioca zahteva pogleda i svetlosti čime je smanjena njena vrednost. Podnosiocu zahteva dosuđena je naknada materijalne i nematerijalne štete kao i troškovi postupka.

9. 1. 6. Predstavka 16798/90 (Lopez Ostra protiv Španije)

Ovom presudom otvorena su vrata tumačenju da teško zagađenje životne sredine može predstavljati povredu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i doma (član 8. Konvencije) iako sama Konvencija ne garantuje pravo na zdravu životnu sredinu.

Podnositeljki predstavke je na 16m od kuće izgrađen pogon za preradu tečnog i čvrstog otpada iz pogona za preradu kože. Postrojenje je pušteno u rad bez neophodnih dozvola. Pojavili su se toksični gasovi, neprijatni mirisi i buka. U postupku za zaštitu država Španija je isticala potrebu rada postrojenja iz ekonomskih razloga da bi se pospešio razvoj mesta (što je javni interes).

Sud je našao da je povređen član 8. Konvencije (pravo na privatni i porodični život), te da je država imala pozitivnu obavezu da preduzme mere i zaštititi građane od ekoloških ugrožavanja koja potiču od privatnih industrijskih subjekata. Zaključeno je da država nije uspostavila pravičnu ravnotežu između ekonomskog interesa zajednice (opstanak kožarske industrije) i prava pojedinaca na bezbredan užitak u sopstvenom domu. Podnositeljku predstavke dosuđena je nematerijalna šteta kao i troškovi postupka.

9.1.7 Predstavka 55723/00 iz 2005. godine (Fadejeve protiv Rusije)

Podnositeljka predstavke je živela u Čerapovcu na udaljenosti oko 450m od čeličane „Sevestal“, najveće topionice gvožđa u Rusiji. Predviđeno je njeno preseljenje u ekološki bezbednu zonu ali je izvršenje bilo uslovljeno „raspoloživošću opštinskih sredstava“. Tako se podnositeljka predstavke na-

šla na beskonačnoj listi čekanja a država nije primorala fabriku da smanji zagađenost i emisije na prihvatljiv nivo.

Sud je zaključio da je Rusija prekršila pravo na poštovanje doma i privatnog života (član 8. Konvencije) jer iako država nije direktno upravljala fabrikom, propustila je da izvrši svoju pozitivnu obavezu da efikasno reguliše rad privatnog sektora i zaštititi građane. Lista čekanja za stan proglašena je za nerealno i neefikasno pravno rešenje. Dosuđena joj je materijalna i nematerijalna šteta kao i troškovi postupka.

9. 1. 8. Predstavka 2021/00 (*Kostov i dr. protiv Rusije*)

Slučaj se odnosio na zaštitu od neprijatnih mirisa, emisijama i zagađenjem koje je dolazilo iz obližnje deponije u Moskovskoj oblasti. Državni organi nisu reagovali na pritužbe građana (pasivno držanje) pa je utvrđeno da je podnosiocima predstavke povređeno pravo na poštovanje doma i privatnog života (član 8. Konvencije).

10. Zaključak

Iz obrade zadate teme proizilazi da zakonski propisi ne pružaju dovoljnu pravnu regulativu u pogledu zaštite susedskih prava prilikom gradnje. Zaštita od strane državnih organa je izostajala i u slučajevima izdavanja odobrenja za gradnju od nadležnih organa kao i u slučajevima gradnje bez odobrenja. Međutim, povrede susedskih prava mogu biti različite. U nedostatku zakonske regulative sudovi su preuzeli ulogu bližeg trasiranja i definisanja oblika i radnji kojima se vrši povreda prava pojedinaca uz preciznije određenje šta čini suštinu tih prava. Iz stavova iznetih u sudskim odlukama može se zaključiti da zaštita susedskih prava može biti pružana i u slučajevima izdavanja odobrenja za gradnju od nadležnih organa ako se izdavanjem odobrenja za gradnju nije vodilo računa o urbanističkim normativima i o povredi proklamovanih i opšteprihvaćenih prava u demokratskim društvima. Zaklanjanje iza javnog interesa ukoliko ne postoji ravnoteža između javnog i privatnog interesa ne može osloboditi državni organ odgovornosti u slučaju povrede individualnih interesa i u slučaju izdavanja dozvole nadležnog državnog organa. Poštovanje usvojenih normativa obavezuje ne samo investitora već i državni organ, projektanta, organ koji vrši kontrolu projekta (uključujući i organ koji vrši kontrolu i protivpožarnog projekta) kao i organ koji izdaje upotrebnu dozvolu i čini ih u tom lancu solidarno odgovornim za naknadu štete.

Literatura:

- Danilović J; Stanojević O; Tekstovi rimskog prava (1970), Beograd
 - Dolović K; Susedsko pravo, pojam karakteristike i odnos prema stvarnim službenostima, *Strani pravni život* 3/2012, 510.
 - Gavella N; Stvarno pravo (1998), Zagreb.
 - Karajović E; Izvori rimskog prava (2000), Kragujevac
 - Rašović Z; Stvarno pravo (2010), Podgorica
 - Stojanović D; Stvarno pravo (1968), Beograd
- Propisi:

Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa, „Sl. list SFRJ“, br. 6/80, 36/90, „Sl. list SRJ“, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS“, br. 115/2005

Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ“, br. 29/85, „Sl. list SRJ“, br. 31/93, „Sl. list SCG“, br. 1/2003, „Službeni glasnik RS“, br. 17/2020

Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 88/2010

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004

VIOLATION OF NEIGHBORHOOD RIGHTS BY CONSTRUCTION AND COMPENSATION OF DAMAGE

Abstract: *The subject of the analysis is the violation of neighbor's rights by construction and the possibility of compensation for damage due to the occurrence of harmful consequences of improper construction. It is concluded that the basis for compensation can exist in the case that the construction was carried out without the approval of the competent authority, as well as in the case of the issued approval. The legal regulations in this area are neither perfect nor complete, so the filling of the gaps in the protection of these neighborhood rights is taken over by the courts, and this protection is achieved through the institute of compensation for damages.*

Key words: *neighborhood rights, construction, violation of rights, damage.*