

Sudska kontrola (ne)učinkovitosti rada inspekcija

Predmet ACCC/C/2004/06 u odnosu na Kazakstan

Činjenice predmeta

Ovo priopćenje u odnosu na Kazakstan podnijeli su gđa. Gatina, gđin. Gatin i gđa. Konyushkova. Priopćenje se ticalo industrijskog postrojenja za skladištenje cementa i ugljena i za proizvodnju građevinskog materijala koje je ponovo pušteno u pogon 1998., nakon sedam godina neaktivnosti. Postrojenje je smješteno u neposrednoj blizini naselja gdje žive podnositelji priopćenja, a neki dijelovi postrojenja nalaze se 50 metara od stambenih kuća. Od 1998. podnositelji su se u više navrata obraćali nadležnim tijelima javne vlasti - Gradskom sanitarno-epidemiološkom uredu te Teritorijalnom uredu za zaštitu okoliša Grada Almatija upozoravajući na činjenicu da postrojenje djeluje protivno propisima koji se odnose na zaštitu okoliša, što je rezultiralo bukom i onečišćenjem zraka. Međutim, prema mišljenju podnositelja, navedena tijela nisu poduzela potrebne radnje za provedbu zakona. Stoga su protiv njih pokrenuli sudski postupak zbog propusta djelovanja te naknade nematerijalne štete. Tužbenim zahtjevom podnositelji su, u bitnome, zahtijevali od suda da:

- 1) naredi tuženima da izrade ispravan plan upravljanja okolišem za postrojenje koji će uzeti u obzir sve relevantne zahtjeve propisane okolišnim zakonodavstvom;
- 2) opozove zaključke vladine procjene utjecaja na okoliš (tzv. ekspertize) i ekološku dozvolu izdanu tom postrojenju iz razloga što ne udovoljava propisima koji se odnose na zaštitu okoliša, sanitarne uvjete i gradnju;
- 3) naredi tuženima da isplate naknadu za naneseu bol i patnju zbog svojeg propuštanja djelovanja.

Podnositelji tvrde da je njihovo pravo na pristup pravosuđu prema čl. 9. st. 3. povrijeđeno time što je sud u više navrata propustio razmatrati dio njihove tužbe koji se odnosio na propust tijela javne vlasti da poduzmu mjere kojima bi se zaustavile povrede ekoloških propisa, već je samo rješavao zahtjev za naknadu štete. Tužba je naposljetku odbačena iz razloga što se ni tužitelj ni tuženi nisu pojavili na zakazanoj usmenoj raspravi. Međutim, podnositelji su tvrdili da nisu primili poziv na raspravu te da iz tog razloga nisu ni mogli prisustvovati. Također, sud im nije dostavio odluku o odbacivanju tužbe donesenu na raspravi koja je održana bez njihovog prisustvovanja. Stoga smatraju da je nekoliko radnji i propusta koje su se dogodile u toku sudskog postupka (osobito zakazivanje usmene rasprave bez obavještanja tužitelja o tome te neobavještanje tužitelja o donesenoj odluci) predstavljalo povredu čl. 9. st. 4. koji propisuje da postupci moraju biti pravični, pravedni i pravovremeni te osiguravati odgovarajuća i djelotvorna pravna sredstva.

U veljači 2003. tijela nadležna za zaštitu okoliša poduzela su novu procjenu utjecaja postrojenja na okoliš. Utvrđene su višestruke povrede okolišnog zakonodavstva (primjerice, razina cementne prašine u zraku prelazila je maksimalno dopuštenu koncentraciju 114 puta, pozadinsko onečišćenje zraka bilo je iznad dopuštene razine te su obiteljske kuće bile smještene u tzv. tampon zoni). Unatoč tome, rad postrojenja je odobren pod uvjetom učinkovite primjene mjera predviđenih u predloženom Planu upravljanja okolišem. Postrojenje još uvijek nije uspjelo ishoditi ekološku dozvolu. U svibnju 2004. podnositelji su od Ministarstva zaštite okoliš zahtijevali da se poduzmu koraci da se zaustavi zagađenje koje uzrokuje postrojenje.

U srpnju 2004. podnositelji su podnijeli drugu tužbu kojom su zahtijevali od suda da naredi Gradskom sanitarno-epidemiološkom uredu te Teritorijalnom uredu za zaštitu okoliša Grada Almatija da podnesu tužbu protiv postrojenja te zatraže sudsku obustavu njegovog rada. Podnositelji tvrde kako oni nisu bili u mogućnosti izravno tužiti postrojenje i sami zatražiti privremenu mjeru zabrane rada zbog straha od skupih protutužbi vlasnika postrojenja.

Sud je odbio tužbeni zahtjev podnositelja, ističući da, iako čl. 77. Zakona o zaštiti okoliša dodjeljuje ovlast tijelu javne vlasti da podnese tužbu za ograničenje ili obustavu djelatnosti, tom odredbom nije utvrđena obveza da tijelo to mora učiniti. Sud je smatrao da tijela javne vlasti mogu ispunjavati svoje dužnosti na alternativan način tj. izricanjem administrativnih novčanih kazni postrojenju. Podnositeljeva žalba na presudu je također bila bezuspješna.

Zaključci Odbora

Kazaška Vlada, u svom odgovoru na priopćenje podnositelja, tvrdila je da:

- kupnjom stambenih nekretnina u neposrednoj blizini postrojenja 1996., podnositelji su pristali živjeti u industrijskoj zoni;
- inspekcija zaštite okoliša redovito je obavljala nadzor nad postrojenjem kao odgovor na podnositeljeve predstavke;
- postrojenje je kažnjeno novčanim kaznama zbog povrede propisa koji se odnose na zaštitu okoliša;
- u sudskoj odluci od 27. lipnja 2002. navodi se da su podnositelji bili upoznati s datumom i vremenom održavanja usmene rasprave;
- sudski postupci i obavljanje sudskih funkcija ne spadaju u nadležnost Ministarstva zaštite okoliša.

Odbor za pridržavanje je obrazložio zašto ove navode Vlade smatra neutemeljenima. Procesna legitimacija podnositelja nije se pokazala spornom u pokrenutim sudskim postupcima. Prema mišljenju Odbora, to je dovoljno da se utvrdi da su podnositelji ispunjavali kriterije, temeljem kazaškog prava, za pristup pravosuđu prema čl. 9. st. 3. Konvencije. Tvrdnja Vlade da su podnositelji pristali živjeti u industrijskoj zoni nije relevantna. Ostavljajući po strani činjenicu da su podnositelji kupili nekretnine u vrijeme kada postrojenje nije bilo u pogonu, Odbor je istaknuo da podnositelji nisu osporavali legitimnu djelatnost postrojenja, već propust tijela javne vlasti da osiguraju usklađenost te djelatnosti s ekološkim propisima i nemogućnost da ostvare pristup pravosuđu u kontekstu Konvencije (točka 22. odluke Odbora).

U odnosu na tvrdnju Vlade da nema ovlasti nad sudovima, Odbor primjećuje da je nezavisnost sudova, kako individualna tako i institucionalna, jedan od preduvjeta za osiguravanje pravednosti u okviru pristupa pravosuđu. Takva nezavisnost, međutim, može djelovati samo unutar granica zakona. Kada stranka Konvencije preuzima obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, sve tri grane vlasti nužno su uključene u provedbu tih obveza. Nadalje, sustav kočnica i ravnoteža između grana vlasti nužni je dio diobe vlasti. U tom smislu, Odbor želi naglasiti da svaka od tri grane vlasti mora učiniti napor kako bi osigurala pridržavanje međunarodnih sporazuma. Tako, primjerice, osiguranje pridržavanja obveza u području pristupa pravosuđu može podrazumijevati analize i moguće izmjene i dopune zakona koji uređuju upravni, upravno-sudski ili parnični postupak, što obično potpada u nadležnost ministarstva pravosuđa. Na isti način sudovi moraju pažljivo analizirati svoje standarde u kontekstu međunarodnih obveza države i primjenjivati ih u skladu s time (točka 24. odluke).

U pogledu propusta koji su se dogodili u prvom sudskom postupku, Odbor je primijetio da se radi o propustima u okviru provođenja sudskog postupka, a ne o manjkavostima zakonodavstva. Naime, kazaški Zakon o parničnom postupku propisuje da sud mora razmotriti sve zahtjeve koji su u tužbi navedeni. Stoga, propust suda da to učini ne proizlazi iz samog zakona već predstavlja nepridržavanje zakona i Konvencije od strane suda. Odbor također smatra da se postupak u kojem se usmena rasprava održala bez pravilne obavijesti stranaka o tome (uključujući i potvrdu da su obavijesti doista primili) ne može se smatrati pravičnim u smislu čl. 9. st. 4. Iako se u sudskoj odluci od 27. lipnja 2002. upućuje da su obavijesti poslane tužiteljima, kazaška Vlada nije dostavila dokaz u prilog tome. U nedostatku takvog dokaza Odbor smatra da tvrdnja podnositelja da nisu bili uredno obaviješteni o usmenoj raspravi nije osporena. Ponovo, ovo nepridržavanje Konvencije Odbor pripisuje sudu, a ne nedostacima u procesnom zakonodavstvu. Pored toga, pravični i pravovremeni postupak

zahtijeva da se odluka dostavi strankama u što kraćem roku kako bi im se omogućilo da poduzmu daljnje akcije, uključujući i izjavljivanje žalbe. Propust obavještanja stranke o donesenoj sudskoj odluci predstavlja nepridržavanje uvjeta da postupci moraju biti pravični i pravovremeni (točke 27-29. odluke).

Drugi sudski postupak podnositelji su pokrenuli s ciljem osporavanja nečinjenja tijela javne vlasti kojim su propustili osigurati poštivanje nacionalnog prava okoliša. U tom smislu, važno je razlikovati tri pitanja.

1. Jesu li podnositelji imali pristup postupku nadzora u kojem su mogli osporavati navodni propust tijela javne vlasti da provode propise za zaštitu okoliša? Konvencija se jasno primjenjuje i ovdje te se čini da su podnositelji imali takav pristup, čak i ako sudske odluke nisu išle i njihovu korist.

2. Jesu li tijela javne vlasti zakonski bili obvezna (za razliku od samo ovlaštena) provoditi relevantne zakone i propise? Odbor nije u poziciji da tumači odredbe domaćeg prava okoliša i upravnog prava koje se nalaze izvan opsega Konvencije, niti je u poziciji da osporava stajalište suda da tijelo javne vlasti ima pravo odlučiti koje su radnje koje mu stoje na raspolaganju najprikladnije za postizanje učinkovite provedbe zakona. Odbor, općenito govoreći, nerado raspravlja o tumačenju materijalnih odredbi ekoloških ili drugih propisa domaćeg zakonodavstva. Međutim, opći neuspjeh tijela javne vlasti da provodi pravo okoliša bi predstavljao propust u smislu čl. 9. st. 3. Konvencije, čak i iako specifično sredstvo koje je predložio tužitelj za ispravljanje tog propusta možda nije jedino ili najučinkovitije sredstvo.

3. Jesu li tijela javne vlasti doista učinkovito provodila mjerodavne zakone i propise? Prema mišljenju Odbora, tijela javne vlasti zasigurno su slobodna odabrati one mjere provedbe zakona koje su najprikladnije sve dok postižu učinkovite rezultate koje zahtijeva zakon. Tijela javne vlasti često imaju na raspolaganju različita sredstva za provedbu standarda i zahtjeva koji su propisani zakonom, među kojima je i pokretanje sudskog spora protiv navodnih prekršitelja. Odbor, međutim, primjećuje da radnje koje su tijela javne vlasti poduzimala u odnosu na postrojenje u proteklih sedam godina (npr. izricanje novčanih kazni) konzistentno nisu osigurale učinkovite rezultate (točka 30. odluke).

Odbor smatra da ti postupci spadaju pod čl. 9. st. 3. Konvencije, što također povlači za sobom primjenu čl. 9. st. 4. Nadalje, čini se da je bilo značajnih problema s provođenjem nacionalnog prava okoliša. Iako su podnositelji imali pristup upravnim i sudskim postupcima nadzora temeljem postojećeg nacionalnog zakonodavstva, u praksi nije bilo osigurano odgovarajuće i učinkovito pravno sredstvo i stoga je došlo do nepridržavanja čl. 9. st. 4 u vezi s čl. 9. st. 3. Odbor primjećuje da bi izravniji put sudske zaštite za podnositelje bilo podnošenje tužbe izravno protiv onečišćivača. Međutim, podnositelji su se bojali mogućeg financijskog rizika i zbog toga su se odlučili za podnošenje tužbu protiv nadležnih tijela javne vlasti. Ova bojazan od „strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti“ također ukazuje na prepreke u pristupu pravosuđu. Premda je tužitelj potaknuo inicijativu za učinkovitije provođenje zakona i propisa koji se odnose na okoliš, odlukama koje su sudovi donijeli, gledajući u cjelini, nije se osigurala učinkovita provedba zakona i propisa (točka 31-33. odluke).

Odbor je na kraju ustanovio da se Kazakstan nije pridržavao čl. 9. st. 4. u vezi s čl. 9. st. 3. Konvencije time što nije osigurao djelotvorna pravna sredstva u postupku nadzora koji se odnosio na propust tijela javne vlasti da provedu ekološko zakonodavstvo i time što je propustio osigurati da sudovi pravilno obavijeste stranke o vremenu i mjestu održavanja usmene rasprave i o donesenoj odluci (točka 35. odluke).

Važnost predmeta

Činjenice na kojima se temelji priopćenje ACCC/C/2004/06 ukazuju na probleme s kojima se susreću ljudi koji žive u blizini onečišćivača, ne samo u Kazakstanu, već i u drugim zemljama, pa tako i Hrvatskoj. Stoga razmatranje ovog priopćenja koje se odnosi na neučinkovitost nadležnih inspekcija i značajnih nedostataka u pružanju sudske zaštite prema čl. 9. st. 3. i 4. Konvencije zaslužuje osobitu pozornost.

Nadležna tijela često imaju na raspolaganju različita sredstva za provedbu ekološkog zakonodavstva. Tijela javne vlasti (inspekcije) zasigurno su slobodna odabrati one mjere provedbe zakona koje su najprikladnije sve dok postižu učinkovite rezultate koje zahtijeva zakon. Međutim, ako mjere koje tijela javne vlasti poduzimaju u odnosu na prekršitelja (onečišćivača) ne osiguravaju učinkovite rezultate, Arhuška konvencija u čl. 9. st. 3. jamči pripadnicima javnosti da sami putem sudova zahtijevaju učinkovitu provedbu zakona i propisa koji se odnose na okoliš. Sredstva su učinkovita ako se njima postiže uklanjanje povreda ekoloških propisa. Ako

država ne osigura djelotvorna pravna sredstva u postupku nadzora koji se odnosi na propuste tijela javne vlasti da provedu ekološko zakonodavstvo, time čini povredu čl. 9. st. 4. Konvencije.

Post date: 29/05/2014 - 09:46



Content type: [Nadzor na provedbom Konvencije](#)

Najbolja europska sudska praksa

- [Važna presuda Suda EU koja se odnosi na prava udruga u domeni zaštite voda](#)
- [Visoki upravni sud ukinuo je Plan gospodarenja otpadom Velike Gorice jer za njega nije provedena strateška procjena utjecaja na okoliš](#)
- [David pobijedio Golijata](#)
- [Pravo na pristup podacima o okolišu koje drže institucije EU](#)
- [Presuda o pravu nižih sudova da provjere je li pravno stajalište višeg suda u skladu s pravom EU](#)

[Više](#)

Prošle teme mjeseca

9. Najveći korak prema aktivnoj participaciji građana u izradi proračuna napravio Pazin [Analiza objave sedam najvažnijih proračunskih dokumenata u 2013.-14.: u Istri najgori gradovi Rovinj i Vodnjan i općine Kanfanar, Sveti Lovreč i Svetvinčenat.](#)

8. Otvoreni podaci smanjuju korupciju i otvaraju radna mjesta [Transparentnost podataka omogućuje građanima donošenje boljih odluka, a istovremeno kad su odluke](#)