

Sudjelovanje javnosti mora biti omogućeno u svim fazama postupka u kojima se odlučuje o zahvatu koji može imati značajan utjecaj na okoliš

Predmet ACCC/C/2010/50 u odnosu na Češku Republiku

Činjenice predmeta

Udruga Ekološki pravni servis iz Češke podnijela je Odboru priopćenje u kojem je, između ostalog, tvrdila da u češkom zakonodavstvu i praksi postoji restriktivna definicija stranaka kojima se ograničava sudjelovanje pojedinaca u postupcima izdavanja dozvola koje se odnose na prostorno planiranje i gradnju. Zakon o gradnji (zákon č. 183/2006 Sb.) definira stranke kao osobe na čije pravo vlasništva ili druga stvarna prava na susjednim nekretninama može izravno utjecati dozvola koja se izdaje. Drugi pojedinci, pripadnici zainteresirane javnosti, ne mogu sudjelovati u tim postupcima. Time se odstupa od opće odredbe Zakona o upravnom postupku (zákon č. 500/2004 Sb.) prema kojoj je stranka u upravnom postupku: (1) u postupcima koji se pokreću na zahtjev osobe - podnositelj zahtjeva, (2) u postupcima koji se pokreću po službenoj dužnosti - osoba kojoj će upravni akt dodijeliti, ukinuti ili izmijeniti prava i obveze, (3) svaka osoba na čija prava i obveze može utjecati upravni akt te (4) svaka osoba koja je posebnim zakonom određena kao stranka u postupku (v. čl. 27. Zakona o upravnom postupku).

Postupci koji potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije često zahtijevaju provođenje nekoliko upravnih postupaka koji slijede jedan iza drugog, a koji uključuju postupak procjene utjecaja na okoliš, postupak izdavanja dozvole za korištenje zemljišta te građevinske dozvole. Prema češkom zakonodavstvu i praksi, pripadnici javnosti koji su sudjelovali u postupku procjene utjecaja na okoliš ne mogu sudjelovati u kasnijim postupcima koji će se odnositi na isti zahvat za koji se prethodno provela procjena utjecaja.

Zaključci Odbora

U svojim zaključcima i preporukama (dalje: odluka) Odbor je objasnio da pojam zainteresirane javnosti prema Aarhuškoj konvenciji obuhvaća javnost koja je zainteresirana za odlučivanje o okolišu. Taj interes se može sastojati u pravu vlasništva, drugim stvarnim pravima, socijalnim pravima ili drugim pravima ili interesima koji se odnose na okoliš i koji mogu biti negativno pogođeni predloženim zahvatom (točka 66. odluke). Nakon što završi postupak procjene utjecaja na okoliš, pripadnici zainteresirane javnosti nemaju pravo sudjelovati u daljnjim upravnim postupcima na koje se odnosi čl. 6. Konvencije. Razlog tome jest što je prema češkom zakonodavstvu pojam stranaka ograničen samo na osobe na čije se pravo vlasništva i druga stvarna prava može utjecati u tim upravnim postupcima.

Članak 6. st. 3. Aarhuške konvencije jamči razumne vremenske rokove za različite stadije u odlučivanju o okolišu, koji će osigurati dovoljno vremena kako bi se javnost pripremila i djelotvorno

sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu. Odbor je utvrdio da taj zahtjev "razumnih vremenskih rokova" za djelotvorno sudjelovanje u različitim stadijima odlučivanja o okolišu podrazumijeva da, kada se radi o više faza postupka, kao što je to u češkom slučaju, mogućnosti za sudjelovanje javnosti moraju se osigurati u svakoj fazi postupka odlučivanja (točka 69. odluke). Iako češko pravo omogućava široko sudjelovanje javnosti u stadiju procjene utjecaja zahvata na okoliš, ono ograničava mogućnosti za sudjelovanje javnosti u postupcima koji slijede nakon okončanja tog postupka. Odbor je istaknuo da odlučivanje o okolišu nije samo ograničeno na postupak procjene utjecaja na okoliš, već se proširuje i na sve naknadne faze odlučivanja, kao što su to postupci koji se odnose na izdavanje dozvola vezanih za prostorno planiranje i gradnju, pod uvjetom da planirani zahvat (djelatnost) ima utjecaj na okoliš (točka 70. odluke). Češko zakonodavstvo uopće ne dozvoljava udrugama da sudjeluju u tim postupcima, a pojedinci mogu sudjelovati samo ako se izravno utječe na njihovo pravo vlasništva.

Pripadnici javnosti moraju imati mogućnost da podnose komentare i na dozvole koje se donose u postupcima prostornog planiranja i gradnje. Štoviše, Aarhuška konvencija ne ograničava sudjelovanje javnosti samo na ekološke aspekte predloženog zahvata odnosno djelatnosti na koju se odnosi čl. 6. Konvencije, već se proteže na sve aspekte te djelatnosti. Čak i u situacijama da se u češkoj praksi dozvoljava sudjelovanje osoba koji imaju pravo vlasništva na najudaljenijim nekretninama u odnosu na onu na kojoj će se obavljati predložena djelatnost, pojedinci koji imaju druga prava i interese, izuzev prava vlasništva, isključeni su iz takvih postupaka odlučivanja. Iz tog razloga Odbor je zaključio da zbog restriktivnog tumačenja „zainteresirane javnosti“ u stadijima odlučivanja o tome treba li dopustiti određene djelatnosti koje potpadaju pod čl. 6. Konvencije, a koji dolaze nakon postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš, češki pravni sustav ne omogućava djelotvorno sudjelovanje javnosti u cjelokupnom postupka odlučivanja. Stoga, Češka Republika nije usklađena s čl. 6. st. 3. Aarhuške konvencije (točke 70. i 89. (a) odluke).

Važnost predmeta

Značaj prikazane odluke Odbora koja se odnosila na Češku Republiku je u tome što je jasno naznačeno da se u upravnim postupcima u kojima se odlučuje o tome treba li dopustiti određenu djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš mora dopustiti sudjelovanje javnosti u svim stadijima odlučivanja o toj djelatnosti, a ne samo u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš. Ako zakonodavstvo taksativno navodi tko može biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, građevinske dozvole, dozvole za gospodarenje otpadom i sl., a da se istovremeno ne onemogućava sudjelovanje javnosti u tim postupcima kada se radi o djelatnostima koje potpadaju pod čl. 6.

Aarhuške konvencije, takve odredbe zakona nisu u skladu s Aarhuškom konvencijom.

Zanimljivo je primijetiti da jednaka situacija zakonskog ograničavanja položaja stranke u upravnim postupcima postoji i u hrvatskim zakonima (primjerice, Zakonu o prostornom planiranju, Zakonu o gradnji, Zakonu o održivom gospodarenju otpadom te Zakonu o rudarstvu). Ako te odredbe u praksi dovode do toga da se pripadnicima javnosti i zainteresirane javnosti ne dopušta sudjelovanje u upravnim postupcima kada se odlučuje o zahvatima koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš, takvo postupanje bi bilo protivno Konvenciji.