

Izvešće organizacija
civilnog društva
o provedbi
Aarhuške konvencije
u Hrvatskoj
za razdoblje
od 2014. do 2016.



Izvešće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016.

Izdavač:
Udruga Zelena Istra
Gajeva 3, 52100 Pula, Hrvatska
Tel. i faks +385 (0)52 506 065
ured@zelena-istra.hr
www.zelena-istra.hr



Urednica: Dušica Radojčić

Tekstove pisali/primjere dostavili:
Dušica Radojčić, Lana Ofak, Enes Ćerimagić, Denis Frančičković, Ivana Grubišić

Grafičko oblikovanje: Vjeran Juhas

Objavljeno u prosincu 2016.

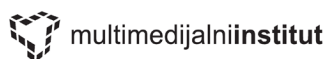
Tisak ove publikacije financijski su podržali Europska unija i Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske u okviru projekta „INcreasing TRANsparency in WAtER and SPace Management (INTRA-WASP). Njen sadržaj ne odražava nužno stajališta Europske unije ni Ureda za udruge Vlade RH i ne može se smatrati njihovim službenim stavom. Za sadržaj je odgovoran isključivo izdavač.



Nositelj projekta:



Partneri na projektu:



Izvešće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016.

Sadržaj:

1. UVOD	2
2. Analiza Nacrta IV. nacionalnog izvješća o provedbi Aarhuške konvencije	5
2.1. Neusklađenost propisa s Aarhuškom konvencijom	5
2.2. Primjeri kršenja Aarhuške konvencije iz prakse	13



UVOD



Dana 30. listopada 2016. godine obilježena je 15. obljetnica stupanja na snagu Aarhuške konvencije. Radi se o jedinom međunarodnom sporazumu koji je države potpisnice, trenutno njih 46, obavezao na poštivanje principa okolišne demokracije – osiguravajući pravo građana na informacije, sudjelovanje u donošenju odluka i pristup pravosuđu u okolišnim pitanjima. Hrvatska je Aarhušku konvenciju ratificirala i u svoje zakonodavstvo prenijela 2007. godine. Otada je ona najjače oružje u rukama građana i okolišnih organizacija u borbi za zaštitu prirode i okoliša te protiv politika koje doprinose njihovoj degradaciji. Premda tijela javne uprave nevoljko primjenjuju obaveze koje proizlaze iz te konvencije, nastojeći ignoriranjem ili krivom interpretacijom njenih načela ograničiti dostupnost informacija, a sudjelovanje javnosti u postupcima odlučivanja svesti na puko zadovoljavanje forme, neki pomaci nabolje ipak postoje. No, još smo uvijek jako daleko od ideala okolišne demokracije. Zahtijevajući informacije i sudjelovanje, te pribjegavajući sudovima u slučajevima kada su im prava zanijekana, građani i udruge polako su mijenjali i mijenjat će praksu nabolje.

Aarhuška konvencija nameće državama potpisnicama obavezu izrade trogodišnjih izvješća o provedbi koja se dostavljaju Tajništvu Aarhuške konvencije. Do prosinca 2016. godine Ministarstvo zaštite okoliša i energetike trebalo je pripremiti 4. po redu Nacionalno izvješće o provedbi konvencije. U rujnu je ministarstvo formiralo Radnu skupinu za pripremu nacrtu izvješća u čijem je radu sudjelovala predstavnica Zelene Istre u ime udruge okupljenih u mreži Zeleni forum. Neki komentari okolišnih udruga su prihvaćeni i uvršteni u konačni nacrt prijedloga Nacionalnog izvješća, ali u skraćenom obliku odnosno dijelom bez obrazloženja nužnih za njihovo razumijevanje. Tijekom javne rasprave, održane od 12. studenog do 12. prosinca 2016., udruge su ponovile i dopunile svoje primjedbe. Budući da do kraja prosinca Ministarstvo nije objavilo Izvješće o provedenoj javnoj raspravi, ne možemo znati u kojoj su mjeri komentari okolišnih organizacija dodatno asimilirani u tekst. Zbog želje za pružanjem realnije slike stanja po pitanju prava na informacije, sudjelovanje u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, za koje u obrascu izvješća nedostaje prostora, ali i zbog bojazni od reduciranja koja su komentari okolišnih udruga pretrpjeli prethodnih godina i u prvom krugu savjetovanja tijekom 2016., pripremili smo vlastito izvješće, dopunjeno konkretnim primjerima loše prakse. Priprema Izvješća organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije jedna je od aktivnosti u okviru projekta „INcreasing TRANsparency in WATER and SPace Management - INTRA-WASP”, koji svršava 31.12.2016., pa je i Izvješće trebalo biti dovršeno do tog datuma.

Glavni nedostaci u primjeni Aarhuške konvencije opisani u našem izvješću mogu se sažeti na sljedeći način:

Prepreke u primjeni prava na pristup informacijama

Neki od najčešćih oblika kršenja prava na pristup informacijama su šutnja uprave - tijela uprave u čak dvije trećine slučajeva uopće ne odgovaraju na zahtjeve građana¹, kašnjenje u odnosu na zakonom predviđeni rok za davanje informacije, pružanje nepotpune informacije, pozivanje na izuzetke od prava na informaciju bez prethodno obavljenog testa razmjernosti u odnosu na javni interes, pozivanje na uvid u informaciju umjesto na dostavljanje informacije u traženom obliku itd. Izvještaj Povjerenika za informacije o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u 2015. godini² donosi poražavajuću sliku stanja kada je pravo na pristup informacijama u pitanju: "Ukupna razina transparentnosti i otvorenosti još nije zadovoljavajuća. Osobito su značajna odstupanja uočena na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dijela pravnih osoba s javnim ovlastima te trgovačkih društava u većinskom javnom vlasništvu, iako i među njima postoje primjeri dobre prakse u provedbi Zakona. Na svim razinama i u svim skupinama tijela uočene su nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da na svakih 10 zakonitih rješenja dolazi 17,2 nezakonita rješenja, što je pogoršanje u odnosu na prošlu godinu kada je taj odnos bio 10 naprema 12. Osobito je zabrinjavajuće ignoriranje zahtjeva građana za pristupu informacijama, s obzirom da se dvije trećine žalbi Povjereniku upućuje upravo iz tog razloga.

Ipak, najkritičniji elementi provedbe Zakona odnose se na izrazito slabu provedbu savjetovanja s javnošću, osobito na lokalnoj razini i od strane ustanova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, kao i slabo poznavanje obveza vezanih uz omogućavanje ponovne uporabe informacija (otvorenih podataka) te time i provedbe dijela Zakona kojim je preuzeta europska pravna stečevina. Stoga se naponi moraju usmjeriti primarno na nastavak jačanja kapaciteta tijela javne vlasti na svim razinama za provedbu Zakona, uključujući usvajanje vrijednosti transparentnosti i otvorenosti u svakodnevnom radu i postupanju te razvijanje znanja i vještina za efikasno postupanje po zahtjevima, te osobito poticanje proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i ponovne uporabe informacija....Iz postupanja po žalbama, a s obzirom na 64,42% žalbi zbog šutnje uprave, vidljivo je da tijela javne vlasti i nadalje u dvije trećine slučajeva ne odgovaraju na zahtjeve korisnika, što je uglavnom podjednako razini iz prethodne godine te proizlazi da je udio žalbi zbog šutnje uprave relativno konstantan i u razdoblju 2011.-2015. i kreće se između 60 i 66%. Drugi alarmantan podatak jest pokazatelj iz rada po žalbama da tijela javne vlasti u znatnoj mjeri odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. Tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svakih 10 zakonitih i pravilnih rješenja donesu i 17,2 nezakonite i nepravilne odluke, što je pogoršanje u odnosu na 2014., kada je taj omjer iznosio 10:12,6."

¹ <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>

² <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>

Prepreke u primjeni prava na sudjelovanje u okolišnom odlučivanju

Uključivanje građana u donošenje odluka jedna je od osnovnih karakteristika demokratskih društava. Premda su u Hrvatskoj stvoreni zakonski preduvjeti za to, danas, prema riječima Povjerenice za informiranje³, «provedba savjetovanja s javnošću na lokalnim razinama – u županijama, gradovima i općinama – predstavlja više iznimku nego pravilo», a «povjerenje građana u institucije vlasti je upravo u ovim trenucima na najnižim granama». Interes građana za sudjelovanjem u postupcima donošenja odluka kad je okoliš u pitanju sve je veći, dok onaj za njihovim smislenim uključivanjem ostaje isti – postupci se svode na formalnost - građanima se daje mogućnost iznošenja mišljenja, koja se potom u pravilu ne uvažavaju.

Transparentnost i uključivanje javnosti u proces odlučivanja temeljni su za borbu protiv korupcije u Hrvatskoj, u kojoj je ona duboko ukorijenjena. U tome prepoznajemo i glavni razlog zaostajanja uključivanja javnosti u postupke odlučivanja.

Prepreke u primjeni prava na pristup pravosuđu

Sudjelovanje javnosti ne može biti djelotvorno bez primjerenog informiranja. A pravo na sudjelovanje i informiranje ostaje samo «papirna» bez mogućnosti njihove zaštite na sudu. No, da bi ispunilo svoju svrhu, pravo na pristup pravosuđu mora biti dostupno i djelotvorno, a presude pravodobne. U praksi, međutim, postoje još uvijek brojne prepreke u primjeni ovog prava: neujednačenost sudske prakse po pitanju nadležnosti upravnih sudova odnosno predmeta upravnih sporova; dugotrajnost postupaka; manjkava učinkovitost presuda; nepostojeća besplatna pravna pomoć za udruge odnosno financijske barijere; nestručnost sudaca za okolišna pitanja; manjkavi mehanizmi zaštite udruga koje koriste prava utemeljena na Aarhuškoj konvenciji od uznemiravanja; manjkava zaštita “žviždača” i druge prepreke.

Usprkos preprekama, okolišne udruge u Hrvatskoj u nekoliko su posljednjih godina na sudovima dobile više sporova. Prava koja proizlaze iz Aarhuške konvencije vrlo često se krše, a promjena se može dogoditi jedino ako se protiv takvih slučajeva pokreću sudske tužbe. Tako će tijela javne uprave početi ozbiljno uzimati u obzir prijetnje tužbama i praksa će se polako mijenjati.

Zelena Istra je u suradnji s pravnim stručnjacima i organizacijama civilnog društva iz mreže Zeleni forum pripremila alternativno izvješće i za prethodno trogodišnje razdoblje⁴. Nažalost, Hrvatska nije učinila ništa da neusklađenosti navedene u toj analizi za razdoblje od 2011. do 2013. ispravi. Stoga je opis neusklađenosti propisa s Aarhuškom konvencijom u ovoj našoj novoj analizi gotovo identičan.

Izvješće o provedenoj javnoj raspravi kao ni sam konačni tekst Nacionalnog izvješća o provedbi Aarhuške konvencije nisu objavljeni do kraja prosinca 2016. Njihovu objavu očekujemo u siječnju 2017.⁵

Dušica Radojčić, Zelena Istra

³ <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prirucnik%20za%20provedbu%20savjetovanja%20JLPS.pdf>

⁴ <http://aarhus.zelena-istra.hr/publikacije>

⁵ Izvješće o provedenoj javnoj raspravi bit će objavljeno ovdje: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>

ANALIZA NACRTA IV. NACIONALNOG IZVJEŠĆA O PROVEDBI AARHUŠKE KONVENCIJE

Neusklađenost 2.1 propisa s Aarhuškom konvencijom Lana Ofak

Pri svakom donošenju novih zakona i drugih propisa posebna pažnja morala bi se posvetiti osiguranju konzistentnosti novih zakonskih odredaba sa standardima zajamčenima Aarhuškom konvencijom. Iznijet ćemo nekoliko primjera koji pokazuju da je Zakonom o zaštiti okoliša (NN br. 80/13, 153/13, 78/15), ali i nekim drugim zakonima, uspostavljen takav režim sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša čiji je učinak ograničavanje prava zajamčenih Konvencijom. Došlo je do apsurdne situacije da je pravno uređenje kakvo je bilo prije usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s Aarhuškom konvencijom bilo više usklađeno s njom nego što je to danas. Takav razvoj, u najmanju ruku, uzrokuje nepotrebnu konfuziju i dodatne napore službenih osoba i sudaca koji će morati uspostaviti pravilnu primjenu normi u situaciji međusobne nesukladnosti odredaba zakona s Aarhuškom konvencijom. To nesumnjivo može dovesti do opasnosti pogrešne primjene prava, pravne nesigurnosti i povreda prava zajamčenih Konvencijom, budući da su javnopravna tijela i sudovi, u pravilu, više skloni primjenjivati odredbe domaćeg zakonodavstva nego odredbe međunarodnih ugovora. Primjeri neusklađenosti su sljedeće:

Članak 19., stavak
2. Zakona o zaštiti
okoliša protivan
Ustavu Republike
Hrvatske i
Aarhuškoj
konvenciji

Čl. 19. st. 2. Zakona o zaštiti okoliša propisuje: „U svrhu zaštite prava na zdrav život i održiv okoliš te u svrhu zaštite okoliša i pojedinih sastavnica okoliša i zaštite od štetnog utjecaja opterećenja, osoba koja učini vjerojatnim svoj pravni interes i osoba koja zbog lokacije zahvata i/ili zbog prirode i/ili utjecaja zahvata može, u skladu sa zakonom, dokazati da joj je **trajno** narušeno pravo (istaknuli autori), ima pravo osporavati postupovnu i materijalnu zakonitost odluka, čina i propusta tijela javne vlasti putem nadležnog tijela i/ili nadležnog suda, u skladu sa zakonom.”

Ovom odredbom, kao jedno od načela zaštite okoliša, utvrđeno je načelo prava na pristup pravosuđu. To načelo sadrži uvjet „trajnog narušenja prava” koje nije u skladu s Aarhuškom konvencijom. Ne postoji niti jedan drugi primjer u hrvatskom zakonodavstvu da je trajna povreda prava uvjet za dopuštenost podnošenja tužbe u upravnom sporu. Dovoljno je da tužitelj smatra da mu je pravo povrijeđeno. Povreda ne mora biti trajna. Osim što je ovaj uvjet „trajnog narušenja prava” protivan čl. 9. st. 2. Konvencije, on je protivan i Ustavu Republike Hrvatske jer nerazmjerno ograničava pravo na sudsku kontrolu pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19. st. 1. Ustava RH, NN br. 85/10-pročišćeni tekst, 5/14). Ova odredba vjerojatno je nastala kao posljedica pogrešnog prijevoda čl. 10. a Direktive 2003/35 na hrvatski jezik.⁶

Članak 169.
Zakona o zaštiti
okoliša protivan
Aarhuškoj
konvenciji

U postupku koji se vodio protiv Austrije - ACCC/C/2011/63, Odbor nadležan za praćenje provedbe Aarhuške konvencije (*Aarhus Convention Compliance Committee*), utvrdio je da Austrija nije usklađena s čl. 9. st. 3. Konvencije iz razloga što pripadnici javnosti, što uključuje i udruge za zaštitu okoliša, nemaju mogućnost pristupa pravosuđu kada se radi o prekršajnim postupcima i kaznenim postupcima koji se vode zbog povreda zakona koji se odnose na okoliš i prirodu. Zbog uske definicije tko može biti stranka u postupku (prekršajnom odnosno kaznenom), udruge ne mogu sudjelovati u tim postupcima kada se radi o povredi zakona koja se odnosi na okoliš jer ne potpadaju pod pojam “žrtve” niti se smatra da imaju pravni interes u ime prirode, bioraznolikosti, biljnih i životinjskih vrsta, čak ni ako su ciljevi udruge vezani za zaštitu okoliša i prirode.

Jednako vrijedi i za Hrvatsku. Udruge u Hrvatskoj, vezano za povrede zakona koji se odnose na okoliš i prirodu, osim što nemaju pristup prekršajnim postupcima i kaznenim postupcima, nemaju ni mogućnost sudjelovanja u inspekcijskim postupcima izuzev prava da podnesu prijavu i prava da na tu prijavu dobiju odgovor. Udruge se ne smatraju strankama u tim postupcima i nemaju nikakva procesna prava sudjelovanja u tim postupcima, a koja bi trebale imati sukladno čl. 9. st. 3. Aarhuške konvencije, što pokazuje odluka Odbora u predmetu ACCC/C/2011/63.

Odredba čl. 169. Zakona o zaštiti okoliša protivna je čl. 9. st. 3. Aarhuške konvencije jer:

⁶Vidi radnu verziju prijevoda Direktive 2003/35, <http://www.prevedi.gov.me/15.10.10/32003L0035.pdf> (pristup: 6. prosinca 2011.). Relevantni dio pogrešnog prijevoda glasi: „Države članice osigurat će da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, članovima zainteresirane javnosti: (a) koji imaju dovoljan interes ili (b) **koji trajno narušavaju pravo** (istaknuli autori), u slučaju da upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet, omogućiti pristup ispitivanju pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno zakonom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, sukladno odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

- 1) udrugama za zaštitu okoliša je nemoguće pozvati se na taj članak, budući da se on izrijeком odnosi samo na osobe iz čl. 167. st. 1. tj. na fizičke i pravne osobe koje zbog lokacije zahvata i /ili zbog prirode i utjecaja zahvata mogu, u skladu sa zakonom, dokazati da im je narušeno pravo;

- 2) kod povrede zakona koji se odnose na okoliš i prirodu vrlo često je teško dokazati narušavanje prava budući da će posljedice za život i zdravlje ljudi često nastupiti tek nakon nekoliko godina onečišćavanja okoliša. Uostalom, zašto bi se za podnošenje tužbe moralo dokazivati narušavanje prava ljudi? Zašto interes zaštite okoliša i prirode ne bi mogao biti dovoljan? Aarhuška konvencija ne sadrži takav uvjet da se mora dokazati narušavanje prava (čl. 9. st. 3.), a osobito se taj uvjet ne smije odnositi na udruge za zaštitu okoliša koje sukladno svojim statutima djeluju, ne samo u interesu zaštite prava ljudi, već i u interesu zaštite okoliša, prirode, bioraznolikosti... samih po sebi.

Pojedine odredbe
Zakona o gradnji,
Zakona o
prostornom
uređenju, Zakona o
održivom
gospodarenju
otpadom i Za-
kona o rudarstvu
neusklađene s
Ustavom RH i
Aarhuškom
konvencijom

Riječ je o sljedećim odredbama:

- Zakon o gradnji (NN br. 153/13) – – čl. 115. st. 1. i 3.⁷ te čl. 138.⁸
- Zakon o prostornom uređenju (NN br. 153/13) – – čl. 141. st. 1. i 2.⁹ te čl. 154.¹⁰
- Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN br. 94/13) – – čl. 93. st. 3.¹¹ i čl. 95.¹²
- Zakon o rudarstvu (NN br. 56/13, 14/14) – – čl. 15.¹³

⁷ Članak 115.

„(1) Stranka u postupku građevinske dozvole je investitor, vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola.

3) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za građenje građevine od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo je investitor te vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.“

⁸ Članak 138.

„Stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole je investitor, odnosno vlasnik građevine na čiji je zahtjev pokrenut postupak izdavanja te dozvole.“

⁹ Članak 141.

„(1) Stranka u postupku lokacijske dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku lokacijske dozvole za provedbu zahvata u prostoru koji je od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.“

¹⁰ Članak 154.

„Stranke u postupku izdavanja dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje ta dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.“

¹¹ Članak 93.

„(3) Nije potrebno provoditi postupak informiranja i sudjelovanja javnosti iz stavka 1. ovoga članka, ako je takvo informiranje i sudjelovanje javnosti provedeno u okviru postupka prema posebnom propisu kojim se uređuje zaštita okoliša.“

¹² Članak 95.

„(1) Stranka u postupku izdavanja dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te jedinica lokalne samouprave na čijem se području obavlja djelatnost iz dozvole.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku izdavanja privremene dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.“

¹³ Članak 15.

U postupcima koji se vode sukladno odredbama ovoga Zakona, vlasnicima zemljišnih čestica u odnosu na koje se navedeni postupci provode omogućit će se sudjelovanje u tim postupcima s položajem stranke.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, dalje: ZUP) stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku (čl. 4. st. 1.). Ta odredba spada u temeljne odredbe ZUP-a od kojih se ne smije odstupiti niti u odredbama posebnih zakona. Štoviše, priznavanjem položaja stranke u upravnom postupku osigurava se jednakost svih pred zakonom i pravo na pošteno suđenje što je zajamčeno Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Usprkos tomu, u hrvatskom zakonodavstvu postoje primjeri ograničavanja pojma stranke u posebnim upravnim postupcima koji su gore navedeni. Te odredbe nisu u skladu s čl. 6. st. 1. Europske konvencije (pravo na pošteno suđenje) te čl. 14. st. 2. (jednakost pred zakonom) i čl. 29. st. 1. Ustava RH (pravo na pravični postupak). Osiguranje ekonomičnosti postupka koje se ostvaruje time što je manji broj stranaka u postupku nije dopušten cilj zbog kojeg bi se mogla ograničavati temeljna ljudska prava. Osim toga, postoje druge, prikladnije mjere kojima bi se taj isti cilj mogao postići bez zadiranja u ustavna prava odnosno prava zaštićena Europskom konvencijom. Dodatni razlog zbog kojeg bi se navedene odredbe trebale ukinuti je to što one nisu u skladu s čl. 6. Aarhuške konvencije kada dovode do uskraćivanja prava na sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u upravnim postupcima koji se odnose na odlučivanje o djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš. Naime, u upravnim postupcima u kojima se odlučuje o tome treba li dopustiti određenu djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš mora se dopustiti sudjelovanje javnosti u svim stadijima odlučivanja o toj djelatnosti, a ne samo u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš (v. odluka Odbora za usklađenost (pridržavanje) Aarhuške konvencije u odnosu na Češku Republiku ACCC/C/2010/50). 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 je riječ o djelatnostima koje potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije, takve odredbe zakona nisu u skladu s Aarhuškom konvencijom.

Čl. 253. Zakona o zaštiti okoliša neusklađen s Ustavom RH i Aarhuškom konvencijom

U članku 253. Zakona o zaštiti okoliša „Postupanje po prijavi“ propisuje se sljedeće:

«Članak 253.

- (1) Inspektor će pisano obavijestiti poznatog podnositelja prijave o utvrđenom činjeničnom stanju u inspekcijskom nadzoru najkasnije trideset dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja.
- (2) Podnositelj prijave nije stranka u inspekcijskom postupku u smislu ovoga Zakona.
- (3) Ako se tijekom inspekcijskoga nadzora utvrdi da nema povrede ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona koje je ovlaštena nadzirati Inspekcija zaštite okoliša i opravdanog razloga za daljnje vođenje postupka, a podnositelj prijave zahtijeva izvođenje dokaza, postupak se nadalje vodi po zahtjevu podnositelja prijave.
- (4) Troškove daljnjeg vođenja postupka iz stavka 3. ovoga članka u cijelosti snosi podnositelj prijave.
- (5) U slučaju iz stavka 3. ovoga članka inspektor će zaključkom zatražiti od podnositelja prijave da unaprijed položi novčani iznos za troškove izvođenja drugih dokaza.“

Navedeni članak protivan je članku 9. st. 3. i 4. Aarhuške konvencije. Pravo na zdrav život jedno je temeljnih ljudskih prava zaštićenih Ustavom. Inspekcijski postupci u okolišnim stvarima su postupci koji se pokreću po službenoj dužnosti zbog zaštite javnog interesa. Sukladno čl. 70. Ustava Republike Hrvatske, država je dužna osigurati uvjete za zdrav okoliš te je svatko dužan osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

U tom kontekstu protivno je Ustavu RH prebaciti teret snošenja troškova inspekcijskog nadzora u stvarima zaštite okoliša na podnositelja prijave, pa čak i ako inspekcija utvrdi da nema opravdanog razloga za daljnje vođenje postupka. Zdrav okoliš i očuvanje prirode je interes koji se tiče svakoga te je na taj način i sam Ustav odredio da je država ta koja osigurava uvjete za zdrav okoliš. Prebacivanje snošenja troškova za izvođenje dokaza na pojedinca u cilju ispitivanja je li došlo do povrede okolišnog zakonodavstva predstavlja nerazmjern teret koji niti jedan pojedinac (podnositelj prijave) ne bi smio sam snositi, budući da je interes zaštite okoliša opći interes.

Sigurno je da postoje neki pojedinci koji iz objesti podnose neutemeljene prijave inspekciji, kao što uostalom zloupotreba prava ima i u drugim područjima društvenog života. Međutim, zbog jačine interesa o kojem je ovdje riječ, a to je zaštita zdravlja ljudi, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, koji povrh toga spadaju u temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, takve iznimne zloupotrebe ne smiju biti nit vodilja prema kojima će se formulirati opće pravilo. To opće pravilo, kako je sada propisano u čl. 253. Zakona o zaštiti okoliša, bit će nauštrb svih koji će se, iz straha prijetnje troškovima izvođenja dokaza, bojati ostvarivati svoja prava i dužnosti koje im pripadaju temeljem Ustava (pravo na zdrav život te dužnost osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša).

Osim toga, nedopustivo je da teret troškova postupka koji se pokreće po službenoj dužnosti pada na podnositelja prijave kojem se negira položaj stranke u upravnom postupku (v. čl. 253. st. 2.), pa slijedom toga nema nikakva procesna prava koja inače Zakon o općem upravnom postupku jamči strankama. Takva odredba stoga je protivna jamstvu pravičnosti postupka i jednakosti pred zakonom.

Odredba čl. 253. st. 4. o snošenju troškova inspekcijskog nadzora također je protivna i čl. 9. st. 3. i 4. Aarhuške konvencije koji jamči da postupci kontrole zakonitosti radnji i propuštanja radnji privatnih osoba i tijela javne vlasti koja su u suprotnosti s odredbama prava okoliša moraju biti pravični, jednakopravni i ne pretjerano skupi. U predmetu koji se vodio protiv Ujedinjenog Kraljevstva pred Odborom za praćenje provedbe Aarhuške konvencije (predmet: ACCC/C/2008/27) utvrđeno je da je Ujedinjeno Kraljevstvo povrijedilo čl. 9. st. 4. Aarhuške konvencije. Odbor je smatrao da pravičnost, u slučajevima u kojim pripadnik javnosti pokrene neki postupak zbog brige za okoliš u javnom interesu (a ne u privatnom) podrazumijeva da se javni interes mora uzeti u obzir prilikom raspoređivanja troškova tog postupka.

Zaključno, bilo bi protivno jamstvu pravičnosti postupka da pojedinac, pa čak i ako se u inspekcijskom postupku utvrdi da nije došlo do povrede propisa, mora sam u potpunosti snositi troškove postupka koji je pokrenut ne radi zaštite njegova osobnog i pojedinačnog interesa, nego radi zaštite interesa o kojem su se uostalom svi temeljem čl. 70. st. 3. Ustava RH dužni skrbiti.

Čl. 171. Zakona o zaštiti okoliša neusklađen s Ustavom RH i Aarhuškom konvencijom

Člankom 171. Zakona o zaštiti okoliša propisano je sljedeće:
„ Ako pojedini akt tijela javne vlasti nije pravomoćan jer je podnesen zahtjev sukladno članku 169. ovoga Zakona, nositelj zahvata, odnosno operater ili druga pravna i fizička osoba, na koju se taj akt odnosi, zbog toga odluči pričekati pravomoćnost akta, u slučaju da se utvrdi da je podnositelj zahtjeva zlorabio svoje pravo prema odredbama ovoga Zakona, nositelj zahvata odnosno operater ili druga pravna i fizička osoba imaju pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi od osobe koja je podnijela zahtjev.“

Citirani članak protivan je članku 3. st. 8. Aarhuške konvencije te čl. 9. st. 4. Aarhuške konvencije. Ovakva odredba ne postoji niti u jednom drugom zakonu u hrvatskom pravnom sustavu (izbačena je iz novog Zakona o gradnji te novog Zakona o prostornom uređenju!¹⁴) te je apsurdno da postoji u zakonu koji kao jedno od temeljnih načela propisuje načelo prava na pristup pravosuđu.

Ovakva zakonska odredba dovodi u neizvjestan i neravnopravan položaj osobe koje se žele koristiti zajamčenim pravom na pristup pravosuđu. Zbog toga su protivne jamstvu jednakosti svih pred zakonom. Naime, nejasno je što znači zlorabiti pravo na pokretanje upravnog spora, osobito u kontekstu prava na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske).

Formulacija „u slučaju da se utvrdi da je podnositelj zahtjeva zlorabio svoje pravo prema odredbama ovoga Zakona“ može lako postati temelj za arbitrarno postupanje. Odredba je nejasna te ne pruža nikakve smjernice o tome što znači zloupotrijebiti pravo na podnošenje tužbe u upravnom sporu, kao pravo koje je Ustavom RH zajamčeno. Stoga je ta odredba protivna načelu vladavine prava (čl. 3. Ustava RH) prema kojem „zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti“ (Odluka Ustavnog suda RH br. U-I/659/1994 od 8. veljače 2006.). To znači da „zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje“ (v. Odluku Ustavnog suda). Zakoni se moraju temeljiti na načelima pravne sigurnosti, jasnoće i provedivosti propisa te izvjesnosti u ostvarivanju legitimnih očekivanja građana. U ovakvoj situaciji pojedinci koji se koriste svojim Ustavom zajamčenim pravom na sudsku kontrolu akata tijela javne vlasti stavljaju se u neizvjestan položaj mogućnosti snošenja ogromnih troškova naknade štete, budući da u zakonu ne postoje nikakvi jasni kriteriji prema kojima će se utvrditi da su zloupotrijebili svoje pravo na tužbu.

U slučaju da je potrebno zaštititi interese investitora, dovoljnu zaštitu pružaju opća pravila obveznog prava o zabrani prouzročenja štete.

¹⁴ Članak 210. sada nevažećeg Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12) glasio je:
„(1) Investitor može na vlastitu odgovornost i rizik pristupiti gradnji na temelju izvršnog rješenja o uvjetima građenja i građevinske dozvole.
(2) Ako rješenje o uvjetima građenja i građevinska dozvola nisu pravomoćni, jer je stranka pokrenula upravni spor, a investitor se zbog toga odluči s građenjem pričekati pravomoćnost rješenja o uvjetima građenja, tada investitor od takve stranke ima pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi, ako se utvrdi da je ta stranka zlorabila svoje pravo pokretanja upravnog spora.
(3) Upravni spor iz stavka 2. ovoga članka Upravni sud Republike Hrvatske dužan je riješiti u roku od godine dana.“

Odredbom čl. 171. favorizira se investitora jer se njemu dopušta da samovoljno odluči pričekati s gradnjom/obavljanjem djelatnosti do pravomoćnosti rješenja (pravomoćne odluke suda o sporu). Teme-
ljem Zakona o upravnim sporovima jedino je sud ovlašten odlučiti
o odgovornom učinku tužbe ili izdavanju privremenih mjera u okviru
upravnog spora koji se vodi protiv akta javnopravnog tijela. To ne
smije biti prepušteno na volju investitoru (nositelju zahvata, operate-
ru) jer se time stvara nejednaki položaj stranaka u sporu što također
dovodi do nepravilnosti postupka (protivno čl. 29. st. 1. Ustava RH te
čl. 9. st. 4. Aarhuške konvencije). Investitor može pričekati s grad-
njom/obavljanjem djelatnosti i iz drugih motiva, primjerice zbog
trenutačnog nedostatka sredstava.

Investitori (nositelji zahvata, operateri) i osobe koje obavljaju djelat-
nosti koje mogu imati značajne učinke na okoliš, a također i država
odnosno javna poduzeća (kada se javljaju u ulozi nositelja zahvata),
mogu se odredbom čl. 171. koristiti za zastrašivanje javnosti. To je
protivno čl. 3. st. 8. Aarhuške konvencije. Konvencija nalaže da osobe
koje preuzimaju rizik i zahtijevaju da se poštuju pravna pravila za
zaštitu okoliša moraju biti zaštićene od različitih oblika odmazde.

Besplatna pravna pomoć uskraćena organizacijama civilnoga društva

U Hrvatskoj besplatnu pravnu pomoć mogu dobiti isključivo fizičke
osobe. Pristup besplatnoj pravnoj pomoći uskraćen je udrugama, što
nije u skladu s Aarhuškom konvencijom čl. 9. st. 4. te čl. 9. st. 5., koji
zahtijevaju osiguranje pravičnih i pravednih pravnih sredstava te duž-
nost razmatranja mogućnosti uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih
mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje novčanih prepreka pristupu
pravosuđu.

Prema hrvatskom Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, pravne osobe
ne mogu biti korisnici besplatne pravne pomoći. Udruge koje se bave
zaštitom okoliša trebale bi moći ravnopravno sudjelovati u sudskim
i drugim postupcima. Zakonodavac bi morao uspostaviti pravedne
kriterije prema kojima bi i pravne osobe, a osobito neprofitne organi-
zacije, mogle postati korisnici besplatne pravne pomoći.

2.2 Primjeri kršenja Aarhuške konvencije iz prakse

Svatko tko je pokušao dobiti informaciju od nekog tijela javne vlasti i uključiti se u odlučivanje o nekom pitanju koje se tiče okoliša zna da smo još uvijek daleko od shvaćanja i primjene pravog duha Aarhuške konvencije. On nalaže da zainteresirani građani u suradnji s tijelima javne vlasti sudjeluju u odlučivanju i kreiranju politika na području zaštite okoliša. Pri tome građani na raspolaganju moraju imati sve potrebne informacije za odlučivanje, način uključivanja mora omogućiti svim zainteresiranima prikladne uvjete, a tijela vlasti moraju ozbiljno razmatrati i uzimati u obzir njihov doprinos. Kako bi tijela vlasti potaknuli na svesrdniju primjenu načela Aarhuške konvencije i olakšali njihovu primjenu, UNECE je pripremio Priručnik za primjenu Aarhuške konvencije¹⁵ i Preporuke iz Maastrichta za promociju učinkovitog sudjelovanja javnosti u okolišnim pitanjima¹⁶. U njima je jasno istaknuto kako smisleno sudjelovanje javnosti sadrži više od pojednostavljene primjene zakonom propisanih procedura – minimuma koje tijela nadležna za provedbu u Hrvatskoj jedino i primjenjuju. Umjesto zadovoljavanja forme, tijela vlasti trebala bi javne rasprave pokretati s iskrenom željom za slušanjem mišljenja javnosti, što se može dogoditi jedino u slučajevima kada odluke nisu donesene unaprijed tj. kada su opcije odlučivanja otvorene. Uspješnost uključivanja javnosti u odlučivanje očituje su u mjeri u kojoj su njeni stavovi utjecali na formuliranje konačne odluke.

Pokazalo se da je pravosuđe katalizator za rješavanje problema odbijanja tijela javne uprave da u praksi primjenjuju deklarativno prihvaćene demokratske standarde pri informiranju i uključivanju javnosti u odlučivanje. Okolišne udruge u Hrvatskoj u nekoliko su posljednjih godina na sudovima dobile više sporova kojima su, između ostalog, dokazale da se:

- 1) se u studijama utjecaja na okoliš moraju koristiti najnoviji i vjerodostojni podaci, a ne zastarjeli i paušalni, što je vrlo često slučaj. Tome svjedoči slučaj vođen pred Upravnim sudom u Splitu UsI-832/13-24 u kojem su, između ostalog, razlozi za tužbu građana bili manjkavost studije i nedostatak stručnog obrazloženja. U presudi u ovom predmetu sud je prihvatio argumentirano stajalište javnosti, obrazložio važnost cjelovite prosudbe utjecaja zahvata na okoliš i upozorio nadležno tijelo kako je zadaća savjetodavnog stručnog povjerenstva u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš da ocjenjuje njegov utjecaj te daje mišljenje o prihvatljivosti zahvata uz prijedloge moguće varijante za okoliš i mjera zaštite okoliša. Takvu je ocjenu tijelo dužno obrazložiti te dati konkretne razloge rješavanja upravne stvari. Međutim u ovom je slučaju povjerenstvo prihvatilo studiju utjecaja na okoliš kao cjelovitu i stručno utemeljenu, navodeći samo paušalno prihvaćanje, bez razumljivog i točnog obrazloženja, dok razlozi zbog kojih su odbijene primjedbe javnosti nisu navedeni. Slučajevi tužbi javnosti zbog sadržaja studija su česti, ali je praksa sudova u RH upravo suprotna navedenom primjeru. Naime, rad sudova obično se svodi na proceduralnu provjeru postupka, dok se tek vrlo rijetko dublje preispituje sadržaj studija utjecaja na okoliš. Studija kao stručna podloga može i mora biti predmetom preispitivanja u postupku pred sudom jer je upravo ona

¹⁵ https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

¹⁶ http://www.unece.org/env/pp/publications/maastricht_recommendations.html

conditio sine qua non postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš. Upravni sudovi koji se usredotoče samo na proceduru ne provode Aarhušku konvenciju djelotvorno.¹⁷

- 2) da pisano mišljenje nekog ministarstva nije neoboriv dokaz i da se može osporavati na sudu (presuda pod poslovnim brojem 7 Usl 160/13-32: «...ne proizlazi da bi mišljenje nadležnog tijela o usklađenosti s prostorno-planskom dokumentacijom bilo neoboriv dokaz čiji se sadržaj ne može osporavati»);
- 3) da je Zakon o zaštiti okoliša u članku 168. protivan Aarhuškoj konvenciji i da ga treba mijenjati jer pripadnici zainteresirane javnosti mogu na sudovima osporavati odluke i ako nisu sudjelovali u postupku donošenja tih odluka odnosno sudjelovanje u postupku donošenja neke odluke nije preduvjet za priznavanje prava zainteresirane javnosti na sudjelovanje u preispitivanju te odluke na sudu. Sudac Upravnog suda u Rijeci se u presudi pod poslovnim brojem 7 Usl 160/13-32 poziva na presudu Europskog suda: «Europski sud je...u svezi sudjelovanja javnosti zauzeo stav da sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluke o okolišu nije preduvjet za priznanje prava zainteresirane javnosti na sudjelovanje u preispitivanju te odluke»;
- 4) da je nedostatak opisa varijantnih rješenja nekog zahvata u studijama utjecaja na okoliš nezakonit (7 Usl 160/13-32). U gotovo svim studijama na okoliš koje se rade u Hrvatskoj izostanak primjereno opisanih varijantnih rješenja ključni je nedostatak, no ni nadležno ministarstvo ni članovi povjerenstava za ocjenu studija utjecaja na okoliš nikada ne osporavaju tu nezakonitost.

TEŠKO ILI U POTPUNOSTI NEDOSTUPNE INFORMACIJE I RJEŠENJA

Naša je stvarnost daleko od preporuka iz navedenih UNECE-ovih priručnika. Informiranje o okolišnim procedurama i ishodima događa se putem interneta premda samo 75% kućanstava ima pristup internetu (podaci Eurostata iz lipnja 2016.), a tijela nadležna za provođenje postupaka ne ulažu ni najmanji napor da informacije dopru do svih potencijalno zainteresiranih i pogođenih nekom odlukom. Tako ne postoji običaj pripreme lista zainteresirane javnosti kojoj se elektroničkom poštom šalju obavijesti, obavijesti nisu dostupne na javnim mjestima, ne organiziraju se ni sastanci ni tzv. fokus grupe. Rješenja u postupcima procjene utjecaja na okoliš objavljuju se samo na za većinu populacije teško dostupnim internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka. U člancima od broja 135 do 143 Preporuka iz Maastrichta¹⁸ navodi se kako dostupnost odluke ili rješenja samo na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka nije u skladu s odredbama članka 6. st. 9 Konvencije, koje nalažu brzo i učinkovito informiranje javnosti. To znači da važeća Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš predstavlja kršenje odredbi Aarhuške

¹⁷ Peggy Lerman, Zbornik radova «Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana», Zelena Istra, 2011.: «Na početku sam spomenula da usmjerenost Aarhuške konvencije na postupak ne znači nužno da bi se i pristup pravosuđu trebao usmjeriti na postupak. Upravo suprotno, moja argumentacija o pravima i lijekovima otkriva da ja itekako vjerujem u kombinaciju postupka i činjenica. Ne razumijem kako priznanje pogreške u postupku može popraviti situaciju za zdravlje i okoliš, ono ne daje nikakav lijek. To znači da upravni sudovi koji se usredotoče na postupak, no vrlo malo na činjenice ne provode Aarhušku konvenciju djelotvorno.»

¹⁸ http://www.unece.org/env/pp/publications/maastricht_recommendations.html

konvencije. Kao poželjna praksa obavještanja javnosti o donesenim odlukama navodi se informacija dostavljena elektroničkom poštom onima koji su sudjelovali u javnim raspravama u okviru postupaka te objavljivanjem u medijima za širu javnost. Sukladno točki 143. Preporuka, zainteresiranoj bi javnosti zajedno s odlukom/rješenjem trebala biti dostavljena i informacija o mogućnostima žalbe/tužbe.

Objavljivanjem informacija o okolišnim postupcima i rješenja u okviru tih postupaka na teško dostupnim internetskim stranicama nadležnih tijela otežava se i onemogućava osporavanje ishoda tih postupaka na sudu. Mogućnost žalbe ili tužbe na neko rješenje vremenski je ograničeno, a rok teče od datuma objave na internetskim stranicama. To znači da građani ili organizacije koji su sudjelovali u nekom postupku ili su za zainteresirani za njegov ishod moraju svakodnevno pretraživati internetske stranice nadležnog tijela. Takva je praksa u suprotnosti s Aarhuškom konvencijom. Tu bi praksu trebalo mijenjati dostavljanjem odgovora predstavnicima javnosti koji su sudjelovali u postupku svojim komentarima na kućnu ili adresu elektroničke pošte. Isti postupak trebalo bi provoditi i za obavijesti o konačnom rješenju.

U mnogim zemljama EU davno je uvedena praksa učinkovitijeg informiranja javnosti u postupcima PUO. Tako, na primjer, u Ujedinjenim kraljevstvu i Estoniji postoji obaveza da se informacije u postupku PUO objavljuju ne samo na internetskim stranicama nadležnog tijela i lokalnim novinama već i na javnim mjestima u blizini zahvata (autobusne postaje, posjećene trgovine, knjižnice itd.) te, najvažnije, postoji obaveza direktnog pojedinačnog informiranja identificirane zainteresirane javnosti na kućnu adresu.

Osim toga, u slučaju kada povjerenstvo zatraži izmjenu ili dopunu studije utjecaja na okoliš, izmijenjeni tekst studije nije dostupan javnosti jer ne postoji obaveza njegovog objavljivanja. Time je javnosti onemogućen uvid u sve informacije. Ne objavljuju se ni mišljenja posebnih tijela u postupku, koja također mogu biti vrlo važna za sudjelovanje u postupku procjene utjecaja na okoliš. Stoga je potrebno uvesti obavezu objavljivanja mišljenja tijela određenih posebnim propisima koja su dana u postupku čim su dostupne i to na istim mjestima na kojima se objavljuju svi dokumenti vezani uz postupak kako bi javnost imala uvid u cjelokupni spis i mogla se uključiti u postupak savjetovanja s potpunom informacijom. Ta obaveza stoji i u točki 104. Preporuka iz Maastrichta. Potrebno je uvesti i obavezu objavljivanja izmijenjenih studija utjecaja na istim mjestima na kojima se objavljuju svi dokumenti vezani uz postupak kako bi javnost imala uvid u cjelokupni spis i mogla se uključiti u postupak savjetovanja s potpunom informacijom te kako bi se rješenja nadležnih tijela u postupku PUO mogla uspoređivati s mjerama zaštite iz studije utjecaja na okoliš.

Primjer Način objave rješenja u postupcima procjene utjecaja na okoliš u Istarskoj županiji

Istarska županija je informaciju o zahtjevu investitora za ocjenom o potrebi procjene utjecaja na okoliš s elaboratom zaštite okoliša za izgradnju ski-lifta u uvali Valovine u Puli objavila u rubrici Obavijesti na svojoj glavnoj internetskoj stranici¹⁹. Javnost u tom dijelu postupka ima pravo u roku od 30 dana od objave informacije dostaviti svoje mišljenje. Informacija je, međutim, na mjestu na kojem je objavljena vidljiva vrlo kratko pošto je tjedni broj objavljenih informacija velik. Stranica je, naime, uređena na način da su samo dvije obavijesti vidljive dok one starije odlaze u rubriku «Više obavijesti».

Po svršetku postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš za ski-lift, Istarska županija je na svojim internetskim stranicama objavila rješenje da postupak PUO za taj zahvat nije potrebno provesti – no, ne na istom mjestu na kojem je objavljena prvotna informacija, gdje bi potraga bila najlogičnija, već na sasvim drugom, teško dostupnom mjestu: na internetskim stranicama Istarske županije www.istra-istria.hr potrebno je kliknuti na USTROJSTVO, zatim na UPRAVNA TIJELA, pa UPRAVNI ODJEL ZA ODRŽIVI RAZVOJ, zatim na ODSJEK ZA ZAŠTITU PRIRODE I OKOLIŠA, pa na IZVJEŠĆA I VAŽNI DOKUMENTI, pa na OPUO, potom na KONKRETNI ZAHVAT i konačno na RJEŠENJE²⁰. Osim toga, rješenje je postavljeno bez datuma objave tako da se ne zna otkad teče rok za žalbu ili tužbu.

Zelena Istra je Istarskoj županiji još 2014. predložila postavljanje uočljive rubrike SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU na početnoj internetskoj stranici. U toj bi se rubrici trebale nalaziti sve informacije, uključujući i rješenja uz obavezno navođenje datuma objave svakog dokumenta. Osim toga, u slučaju žalbe ili tužbe, na istom bi mjestu trebalo objaviti i drugostupanjska rješenja ili presude. Svi dokumenti iz okončanih savjetovanja trebali bi ostati u arhivi OKONČANA SAVJETOVANJA, koja bi javnosti kasnije omogućavala nadzor nad provedbom rješenja odnosno propisanih mjera zaštite okoliša.

Zelena Istra je tijekom 2016. u ime Civilne platforme Istre prijavila Istarsku županiju Povjereniku za informiranje zbog povreda Zakona o pravu na pristup informacijama prilikom provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o Županijskoj razvojnoj strategiji. Nakon upozorenja Povjerenika o nužnosti usklađenja sa zakonom, Istarska županija je krajem godine uvela «Savjetovanja s javnošću», ali samo kao jednu od podrubrika pod naslovom «Izdvojeno». U toj se podrubrici objavljuju samo dokumenti vezani uz postupke savjetovanja o planovima, programima i strategijama, a izostavljena su savjetovanja u postupcima procjene utjecaja na okoliš. Kronološki način postavljanja materijala nije pregledan i ne omogućava prepoznavanje savjetovanja u tijeku od onih okončanih kao ni pregled svih dokumenata iz nekog savjetovanja na jednom mjestu. Osim toga, nedostaju datumi objavljivanja dokumenata, pozivi zainteresiranoj javnosti da se uključi u savjetovanje itd.

¹⁹ [https://www.istra-istria.hr/index.php?id=2326&tx_ttnews\[pointer\]=9&tx_ttnews\[tt_news\]=3813&tx_ttnews\[backPid\]=2483&Hash=bb486037a0](https://www.istra-istria.hr/index.php?id=2326&tx_ttnews[pointer]=9&tx_ttnews[tt_news]=3813&tx_ttnews[backPid]=2483&Hash=bb486037a0)

²⁰ <https://www.istra-istria.hr/index.php?id=4550>

NEDOVOLJNO TRAJANJE JAVNIH RASPRAVA

Premda Ministarstvo zaštite okoliša i energetike u Izvješću o provedbi Aarhuške konvencije tvrdi da se "za svaki pojedinačni zahvat donosi odluka o trajanju javne rasprave uzimajući u obzir složenost i obuhvat zahvata», javne rasprave u pravilu ne traju nikada duže od minimalnih zakonom propisanih 30 dana, čak i kada se radi o vrlo složenim zahvatima i opsežnim studijama utjecaja na okoliš. Javne rasprave u postupcima donošenja strategija, zakona, planova i programa vrlo često traju i kraće.

IZBJEGAVANJE POSTUPAKA PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ

Vrlo česti slučaj kršenja članka 6. Aarhuške konvencije na koji ukazuju udruge je i izbjegavanje postupka procjene utjecaja na okoliš cjepljanjem jednog velikog zahvata, za koji bi bilo potrebno provesti PUO i u kojem je predviđeno sudjelovanje javnosti, na niz manjih za koje onda MZOIE donosi rješenje da PUO za pojedinačne zahvate nije potrebno provesti.

Primjer Cjepkanje jednog većeg projekta rekonstrukcije prometnice na pulsnoj rivi na više manjih kako bi se izbjegao postupak procjene utjecaja na okoliš

Jedno od područja u kojem jedinice lokalne samouprave ili drugi subjekti u njihovom vlasništvu učestalo pribjegavaju takvoj praksi je nasipavanje i gradnja na pomorskom dobru. Navodimo primjer cjepljanja jednog većeg projekta rekonstrukcije prometnice na pulsnoj rivi na više manjih kako bi se izbjegao postupak procjene utjecaja na okoliš:

2015. - Lučka prava Pula uputila je Ministarstvu zahtjev za ocjenu o potrebi procjene utjecaja na okoliš za zahvat Dogradnje obalnog zida i nasipavanje u luci otvorenoj za javni promet Pula (izgradnja 130 mt zida, nasipavanje morske obale i produbljivanju morskog dna); Ministarstvo u ožujku 2015. donosi rješenje da PUO nije potrebna, kao ni glavna ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu.

2015 - Lučka prava Pula uputila je Ministarstvu zahtjev za ocjenu o potrebi procjene utjecaja na okoliš za zahvat Rekonstrukcije luke otvorene za javni promet Pula - komunalni vezovi Mandrač - Tivoli (8 plutajućih gatova, 195 vezova, uređenje dijela obale izvedbom obalnog zida i nasipavanje nastavno na uređenu obalu); Ministarstvo u veljači 2016. donosi rješenje da PUO nije potrebna, kao ni glavna ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu.

2016 - Lučka prava Pula uputila je Ministarstvu zahtjev za ocjenu o potrebi procjene utjecaja na okoliš za zahvat Rekonstrukcije i dogradnje nove obale od servisnog platoa do Mandrača u luci otvorenoj za javni promet Pula (proširenje obale u širini 30 m izvedbom nasipa u moru u dužini od 622 m); Ministarstvo u prosincu 2016. donosi rješenje da PUO nije potrebna, kao ni glavna ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu.

Grad Vodnjan pokušao je na sličan način tijekom 2015. i 2016. izbjeći postupak PUO za uređenje nasipavanjem 4 od svojih 9 kilometara prirodne obale, upućujući zahtjeve za ocjenom o potrebi procjene utjecaja na okoliš za pojedine faze izvođenja radova, odnosno za pojedine plaže.

IZBJEGAVANJE POSTUPAKA STRATEŠKE PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ

Tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave često izbjegavaju izradu strateške procjene utjecaja na okoliš za planove, programe i strategije i njihove izmjene. Pravni stručnjaci sa zagrebačkog Pravnog fakulteta upozoravali su tijekom javne rasprave o izmjenama Zakona o zaštiti okoliša 2015. godine na njegove manjkavosti i kada je u pitanju propisivanje obaveze izrade strateške procjene utjecaja na okoliš za višestruke istodobne ciljne izmjene i dopune prostornih planova. U tim slučajevima pojedinačne izmjene plana nemaju značajni utjecaj na okoliš, dok bi se kumulativnim procjenjivanjem vjerojatno utvrdio značajni utjecaj i nužnost strateške procjene utjecaja na okoliš. Ministarstvo nije usvojilo njihov prijedlog izmjene zakona kojom bi se takva praksa onemogućila.

Primjer Dva zasebna postupka strateške procjena utjecaja na okoliš za dvije istodobne izmjene Prostornog plana Karlovačke županije

Iz Karlovačke županije dolazi još apsurdniji slučaj kada su se za dvije gotovo istodobne izmjene županijskog prostornog plana radile dvije zasebne strateške studije odnosno dva odvojena postupka strateške procjene utjecaja na okoliš:

- 26.5.2014. - Odluka o započinjanju postupka strateške procjene utjecaja na okoliš za Ciljane II. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije

- 16.7.2014. - Odluka o započinjanju postupka strateške procjene utjecaja na okoliš za Ciljane IV. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije

- 8.8.2014. - Informacija o provedbi postupka utvrđivanja sadržaja strateške studije za Ciljane II. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije

- 8.8.2014. - Informacija o provedbi postupka utvrđivanja sadržaja strateške studije za ciljane IV. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije

- 27.11.2014. - Odluka o sadržaju strateške studije za Ciljane II. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije

- 27.11.2014. - Odluka o sadržaju strateške studije za Ciljane IV. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije

- 28.12.2015. - Odluka o javnoj raspravi u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš za Ciljane II. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije u trajanju od 8.1.2016. - 8.2.2016.

- 28.12.2015. - Odluka o javnoj raspravi u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš za Ciljane IV. izmjene i dopune Prostornog plana Karlovačke županije u trajanju od 8.1.2016. - 8.2.2016.

Javno izlaganje za oba postupka održano je 19.1.2016. u 11:00 sati u Gradskoj vijećnici. Javnost koja je sudjelovala u raspravi pisanim komentarima očitovala se zasebno za svaki postupak.

SPOROST PRAVOSUĐA

Aarhuška konvencija zahtijeva djelotvornost pravnih lijekova što podrazumijeva da pravodobnost presuda i stručnost suda u kombinaciji s mrvicom naklonosti prema pitanjima okoliša moraju u potpunosti nadoknaditi prethodnu štetu ili barem spriječiti buduću štetu.

Člankom 9. Propisano je da države moraju osigurati da «postupci trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje». Člankom 172. Zakona o zaštiti okoliša utvrđeno je da sudski postupci po svakoj tužbi iz područja zaštite okoliša moraju biti hitni. U praksi postupci pred Upravnim sudovima u Hrvatskoj traju predugo, a zahtjevi za odgovornim učinkom rijetko se prihvaćaju.

Primjeri sporosti pravosuđa

- 7 Usl-160-13/32 – tužba Zelene Istre i šest privatnih tužitelja protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode u slučaju Rješenja o prihvatljivosti za okoliš eksploatacije karbonatne sirovine za industrijsku preradu na dijelu eksploatacijskog polja "Marčana I" na području Općine Marčana; tužba podnesena 18.1.2013., a presuda u korist tužitelja donesena 15.1.2015. - trajanje postupka: 2 godine.
- 1 Usl-159/13-24 – tužba Zelene Istre i šest privatnih tužitelja protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode u slučaju Rješenja o prihvatljivosti eksploatacije arhitektonsko-građevnog kamena na eksploatacijskom polju "Marčana" u Općini Marčana; tužba podnesena Upravnom sudu u Rijeci 18.1.2013., a presuda u korist tužitelja donesena 7.9.2016. - trajanje postupka: 3 godine i 8 mjeseci.
- Usl-1956/14-4 - tužba Pana, udruge za zaštitu okoliša i prirode protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode u slučaju Rješenja o prihvatljivosti zahvata "Retencija Drežničko polje" za ekološku mrežu; tužba je podnesena 11.12.2014. Upravnom sudu u Rijeci, a ni prvo ročište još uvijek nije zakazano - 2 godine bez zakazanog prvog ročišta.
- Usl-1053/15-3 – tužba Pana, udruge za zaštitu okoliša i prirode protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode u slučaju Rješenja Karlovačke županije o prihvatljivosti zahvata "Mala hidroelektrana Primišlje" za ekološku mrežu; tužba je podnesena 29.6.2015. Upravnom sudu u Rijeci, a ni prvo ročište još uvijek nije zakazano – 1 godina i 6 mjeseci bez zakazanog prvog ročišta.
- Usl-44/14 - tužba Pana, udruge za zaštitu okoliša i prirode protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode u slučaju Rješenja o prihvatljivosti zahvata "Mala hidroelektrana Brodarci" za ekološku mrežu; tužba je podnesena 11.12.2013. Upravnom sudu u Rijeci, a presuda kojom se odbija tužba Pana donesena je 2.11.2015. – trajanje postupka 1 godina i 11 mjeseci).
- Usl-144/14-10 - tužba Pana, udruge za zaštitu okoliša i prirode protiv Ministarstva zaštite okoliša i prirode u slučaju Rješenja o prihvatljivosti zahvata «Mala hidroelektrana Brodarci» za okoliš; tužba je podnesena 31.12.2013. Upravnom sudu u Rijeci, a presuda kojom se odbija tužba Pana donesena je 21.3.2016. – trajanje postupka 2 godine i 3 mjeseca. Žalbu na tu presudu Pan je podnio 4.4.2016. Visokom upravnom sudu u Zagrebu, koji je 6.7.2016. donio presudu o poništenju Rješenja Ministarstva u korist tužitelja – trajanje postupka 3 mjeseca.
Ovaj posljednji primjer Visokog upravnog suda, koji je postupak okončao za 3 mjeseca, ističemo kao primjer dobre prakse.

NESPREMNOST SUDOVA ZA PRIMJENU ODGODNOG UČINKA TUŽBE

Za razliku od žalbe, tužba ne odgađa izvršenje rješenja. U slučajevima u kojima postoji opasnost da bi izvršenje rješenja moglo proizvesti nepopravljivu štetu ili bi moglo otežati provedbu konačne presude, jedan od aspekata (ne)djelotvornosti jest mjera u kojoj se koristi odgoda pravnih učinaka. Ta se mjera u Hrvatskoj rijetko koristi. Kao što smo ukazali u prethodnom poglavlju, sudski postupci traju vrlo dugo, tužbe podnesene sudu zbog nezakonitih rješenja ne obustavljaju njihovo izvršenje i to omogućava nositeljima zahvata da postupaju po rješenju za neki zahvat usprkos mogućnosti da se na sudu rješenje ukine odnosno da ga sud ocijeni nezakonitim. Dugački sudski postupci u kombinaciji s isključenom mogućnošću odgode pravnih učinaka može voditi „akademske pobjedama“ - poništavanju dozvola za već izvedene zahvate.

Primjeri primjene odgodnih učinaka tužbi

Dr. sc. Frane Staničić je u analizi pod naslovom „Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgodni učinak tužbe”²¹ objavio podatke o primjeni odgodnih učinaka tužbi i izdavanju privremenih mjera:

- Na Upravnom sudu u Rijeci je u razdoblju od 1. 1. 2013. do 30. 6. 2014. zaprimljen samo 51 zahtjev za odgodnim učinkom tužbi (na primljenih preko 3500 tužbi) i 13 zahtjeva za izdavanje privremenih mjera koji su svi odbijeni, pri čemu je na 7 rješenja o odbijanju izjavljena žalba VUS-u. VUS je do sada riješio dvije žalbe tako što ih je odbio, a o pet nije još odlučeno. Nažalost, nema egzaktnih podataka o broju uvažanih zahtjeva za odgodnim učinkom tužbe, ali on je nedvojbeno vrlo mali.
- Upravni sud u Osijeku je u razdoblju od 1. 1. 2013. do 30. 6. 2013. zaprimio 701 tužbu, pri čemu je u 18 predmeta izavljen prijedlog za odgodnim učinkom tužbe, pri čemu je jedan zahtjev usvojen. Međutim, u ostalih 17 predmeta nije doneseno rješenje o zahtjevu stranke.
- Upravni sud u Splitu je od 1. 1. 2012. do 31. 8. 2014. zaprimio 194 prijedloga za odgodnim učinkom tužbe, pri čemu je sud riješio 34 prijedloga, a njih 160 nije riješio, odnosno sud nije odlučivao o tim prijedlozima.

Primjer Zelena Akcija i Zelena Istra vs. MZOIP u slučaju tužbe protiv rješenja za TE Plomin C

U slučaju tužbe Zelene akcije, Zelene Istre i nekoliko privatnih tužitelja protiv okolišne dozvole koju je Ministarstvo zaštite okoliša i prirode izdalo za termoelektranu na ugljen Plomin C zatražena je privremena obustava izvršenja rješenja. Sud je odbio zahtjev za izdavanjem privremene mjere jer rješenje o prihvatljivosti za okoliš ne čini neposredni izvršni naslov za realizaciju projekta. Međutim, rješenje čini nužni uvjet za ishođenje takvog neposrednog izvršnog naslova u kasnijim koracima. Javnost i zainteresirana javnost nema pravo sudjelovanja u tim postupcima, pa sukladno tome niti ne može u tim postupcima tražiti obustavu izvršenja rješenja o prihvatljivosti za okoliš dok se predmet ne okonča pred sudom.

²¹ Dr. sc. Frane Staničić: Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgodni učinak tužbe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 159.-173.) <http://hrcak.srce.hr/138132>

NEMOGUĆNOST OSPORAVANJA USKLAĐENOSTI ZAHVATA S PROSTORNO- PLANSKOM DOKUMENTACIJOM U TUŽBAMA PROTIV RJEŠENJA O PRIHVATLJIVOSTI ZAHVATA ZA OKOLIŠ

Praksa je hrvatskih upravnih sudova da u sporovima u kojima se preispituje zakonitost rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, sukladno Zakonu o zaštiti okoliša, usklađenost zahvata s prostorno-planskom dokumentacijom smatraju činjenicom koja se dokazuje odgovarajućom potvrdom u upravnom postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš, ali čiju zakonitost nije dopušteno osporavati u tužbi protiv glavne stvari - rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš.

Primjer sudske prakse

Takvo shvaćanje je suda izraženo u najmanje dvije presude (2 UsI-1472/12-59 i UsI-970/13-32), kojima je utvrđeno da je pitanje usklađenosti zahvata s prostorno-planskom dokumentacijom meritorno pitanje upravnog postupka izdavanja lokacijske dozvole. Problem je što je Zakonom o prostornom uređenju krug stranaka u postupku izdavanja lokacijske dozvole usko određen te se odnosi samo na podnositelja zahvata i vlasnike te imatelje prava na predmetnoj i susjednoj nekretnini. To drugim riječima znači da ovo za posljedicu ima udruge za zaštitu okoliša ne mogu sudjelovati u postupku izdavanja lokacijske dozvole. Uzeto zajedno s nemogućnošću osporavanja usklađenosti zahvata s prostorno-planskom dokumentacijom u upravnom postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš, jedan od bitnih elemenata kontrole negativnih utjecaja na okoliš ostaje izvan dosega javnosti i zainteresirane javnosti – što je protivno Aarhuškoj konvenciji.

Primjer neujednačenosti sudske prakse

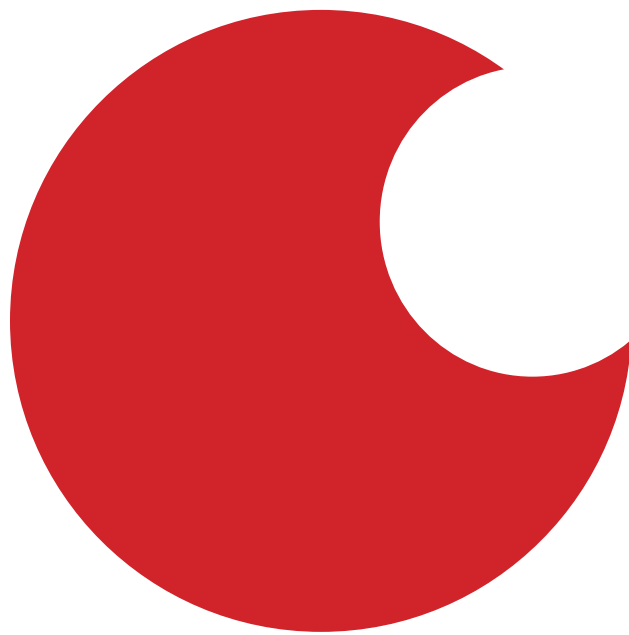
Da bi pravosuđe bilo pravično i učinkovito, kako nalaže Aarhuška konvencija, nužno je osigurati i ujednačenost sudske prakse. To znači da tumačenje i primjena zakona moraju biti isti u svim slučajevima. Međutim, u hrvatskoj je praksi upitna predvidljivost norme koja se osporava i tumači na sudu. Tako je u dva gore navedena slučaja sud zauzeo stav da se u postupku tužbe protiv rješenja o prihvatljivosti nekog zahvata za okoliš ne može razmatrati i usklađenost tog zahvata s prostorno-planskim dokumentima. U presudi 7 Usl 160/13-32, pak, sud je zauzeo drugačije stajalište i presudio neusklađenost osporavanog rješenja s prostornim planom.

Dopuna Izvešća organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016.

Siječanj 2017.

Izvešće o provedenom savjetovanju o Nacrtu IV. nacionalnog izvješća o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje od 2014. do 2016. objavljeno je na internetskim stranicama eSavjetovanja²² 6. siječnja 2017., premda se kao datum dokumenta navodi 9. prosinac 2016. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike navodi kako su u izradu nacrtu prijedloga bili uključeni Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Hrvatska agencija za okoliš i prirodu, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Povjerenik za informiranje, Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost, Ured za udruge Vlade RH, Hrvatske vode, Visoki upravni sud RH, predstavnici županija i Grada Zagreba te predstavnica Zelene Istre. Kao predstavnici zainteresirane javnosti koji su za trajanja javne rasprave dostavili svoje očitovanja navode se Lana Ofak i Zelena Istra. Od 20 dostavljenih primjedbi, 18 je u ime Zelenog foruma dostavila Zelena Istra, a 2 Lana Ofak. Od toga je čak 17 primjedbi prihvaćeno, dok su 2 odbijene a 1 djelomično prihvaćena, što predstavlja bitno poboljšanje prakse razmatranja i uvažavanja komentara zainteresirane javnosti u odnosu na prethodna izvješća.

²² <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/EconReport?EntityId=4298>



Tisak ove publikacije finansijski su podržali Europska unija i Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske u okviru projekta „INcreasing TRANsparency in WAter and SPace Management (INTRA-WASP). Njen sadržaj ne odražava nužno stajališta Europske unije ni Ureda za udruge Vlade RH i ne može se smatrati njihovim službenim stavom. Za sadržaj je odgovoran isključivo izdavač.



Projekt financira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge