

**AARHUŠKA KONVENCIJA**

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Senka Orlić Zaninović

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Zagreb, svibanj 2018.

**SADRŽAJ**

1. Uvod u zaštitu okoliša – upravni i građanski aspekti zaštite …. 3
2. Upravnopravna zaštita okoliša 3

2.1. Pravni izvori 3

2.2. Aarhuška konvencija 5

2.2.1. Pravo pristupa informacijama 7

2.2.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu 8

2.2.3. Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša 8

2.3. Zakon o zaštiti okoliša 9

2.3.1 Pristup informacijama o okolišu 10

2.3.2. Sudjelovanje u odlučivanju 13

2.3.3. Prostorni planovi 14

2.3.4. Postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš 16

2.3.5. Pristup pravosuđu 17

2.4. Problemi uočeni u primjeni Aarhuške konvencije i Zakona o zaštiti okoliša 19

2.4.1. Obavješćivanje 19

2.4.2. Sudjelovanje u odlučivanju 20

2.4.3. Procjena utjecaja na okoliš / strateška procjena utjecaja na okoliš 20

2.4.4. Pristup pravosuđu 21

3. Građanskopravna zaštita okoliša 22

3.1. Pravni izvori 22

3.2. Ekološka tužba 24

3.2.1. Procesna legitimacija 24

3.2.2. Tužbeni zahtjev 26

3.2.2.1. Uklanjanje izvora opasnosti i suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje

proizlazi uznemiravanje 26

3.2.2.2.Naknada štete 27

3.2.3. Granice pravomoćnosti odluke 29

3.3. Procesnopravni aspekti zaštite okoliša 30

3.3.1. Individualna pravna zaštita 30

3.3.2. Kolektivna pravna zaštita 31

3.4. Problemi uočeni u građanskoj pravnoj zaštiti okoliša 34

3.4.1. Financiranje pokretanja i tijeka postupka zaštite okoliša u postupku pred građanskim sudovima 34

3.4.2. Oblikovanje tužbenog zahtjeva 35

3.4.3. Aktivna legitimacija za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša 35

3.4.4. Subjektivne granice pravomoćnosti odluka 36

4. Praksa Europskih sudova u rješavanju pitanja okoliša 36

4.1. Pravni izvori 37

4.2. Osnovni problemi u pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša 38

4.3. Javni interesi, obveze i prava povezani s ostvarivanjem sudske zaštite 38

4.4. Aktivna legitimacija 39

4.5. Privremene mjere 41

4.6. Troškovi 41

5. Vježba 43

1. **Uvod u zaštitu okoliša – upravni i građanski aspekti zaštite**

Zaštita okoliša, kao suvremena pravna tema određena s mnoštvom različitih obilježja relativno je slabo zastupljena u hrvatskoj pravnoj doktrini i sudskoj praksi. Međutim, s obzirom na potencijal različitih vrsta opasnosti za okoliš, sve veći stupanj organiziranosti građana u zahtjevima koji se tiču zaštite okoliša i probleme koji se uslijed različitih vrsta zahvata mogu multiplicirano manifestirati na određenom području, možemo istaknuti da usporedo s porastom problema raste i interes za stjecanje posebnih specijalističkih znanja iz domene pravne zaštite okoliša.

Različiti pristupi toj pravnoj problematici kojima će se ovaj rad baviti odnose se na građansku i upravnu zaštitu okoliša, lice i naličje istog pravnog problema. Iako je zaštita okoliša primarno određena upravnopravnim putem pravne zaštite, građanskopravni put pravne zaštite mogao bi, eventualno *de lege ferenda* otkloniti neke nedoumice i pravne dvojbe nastale kao rezultat pravnih promjena u tom pravnom području. Naime, zamjetno je da se Zakon o zaštiti okoliša[[1]](#footnote-1) primarno odnosi na upravni put pravne zaštite, prepuštajući uređenje građanskog sudskog postupka nekim drugim pravnim aktima, do čijeg donošenja još uvijek nije došlo. Zbog toga bi bilo opravdano očekivati da Zakon o zaštiti okoliša odredi osnovna postupovna obilježja ne samo upravnopravne nego i građanskopravne zaštite okoliša. Kao posebno zanimljive u postupovnom smislu teme su koje se tiču sličnosti i razlika u aktivnoj legitimaciji za pokretanje postupka, određenja tužbenog zahtjeva i učinaka donesene odluke. Naravno, u dijelu koji se odnosi na građansku zaštitu okoliša, posebnu pažnju zaslužuje ekološka tužba, te razlike koje postoje između individualne i kolektivne pravne zaštite.

S obzirom na to da je tekst namijenjen prije svega praktičarima, koji će imati priliku primjenjivati ili već primjenjuju Aarhušku konvenciju i ostale pravne akte o zaštiti okoliša, svrha ovoga materijala je potaknuti interesente za sudjelovanje u raspravi o praktičnim problemima na koje u primjeni nailaze, kao eventualno dati i smjernice o tome što bi se još *pro futuro*, u svrhu djelotvornije pravne zaštite okoliša moglo učiniti.

U ovom priručniku predstavljen je jedan od najvažnijih međunarodnih dokumenata- Aarhuška konvencija i obrađen upravnopravni i građankopravni aspekt njene primjene pred nacionalnim sudovima i u europskoj sudskoj praksi s ciljem da polaznici steknu osnovno znanje o Aarhuškoj konvenciji i steknu uvid u navedene aspekte njene primjene kao i da usvoje obvezujuća pravna gledišta primjene Konvencije izražene u praksi Suda Europske Unije.

1. **Upravnopravna zaštita okoliša**
   1. **Pravni izvori**

Tijekom novije povijesti, sve prisutnija međunarodna trgovina i migracije stanovništva utjecale su na potrebu da se na međunarodnom planu reguliraju pitanja zaštite ljudskog okoliša[[2]](#footnote-2). Među najvažnijim je 1972. godine, u Stockholmu, organizirana UN-ova Konferencija o okolišu. Konferenciji su prisustvovali predstavnici 113 država te brojnih međunarodnih organizacija i na njoj je usvojena Deklaracija o ljudskom okolišu koja se sastojala od dvadeset i šest načela za zaštitu, očuvanje i poboljšanje ljudskog okoliša te Akcijski program koji je sadržavao 109 preporuka za konkretne aktivnosti država. U Deklaraciji i preporukama bila je istaknuta **opća dužnost država da štite okoliš te dužnost da ne uzrokuju štetu okolišu drugih država i okolišu koji je izvan granica nacionalne jurisdikcije**.

Već krajem iste godine Opća skupština UN osnovala je novu međunarodnu ustanovu „Program za okoliš UN-a“[[3]](#footnote-3) s ciljem da postane središte i koordinator aktivnosti zaštite i očuvanja okoliša u sklopu UN-a.

Sljedeća povijesno važna konferencija, posvećena daljnjem razvoju čovječanstva, održana je u lipnju 1992.g. u Rio de Janieru, na njoj je sudjelovalo 179 država i više stotina predstavnika raznih nevladinih udruga. Na Konferenciji je usvojeno pet dokumenata: Rio deklaracija o okolišu i razvoju, Agenda 21 (radni program za 21. stoljeće),Okvirna konvencija o klimatskim promjenama, Konvencija o biološkoj raznolikosti i Deklaracija o šumama.

Jedan od najvažnijih stupova održivog razvoja na globalnoj razini jest Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u okolišnim pitanjima - Aarhuška konvencija.

O provedbi ove Konvencije svaka država potpisnica podnosi godišnje nacionalno izvješće, a potpisnice Konvencije redovito održavaju zajedničke sastanke.

Tako je u rujnu 2017. godine u Budvi, Crna Gora, održan 6. po redu zajednički sastanak strana Aarhuške konvencije i 3. Sastanak strana Protokola PRTR (Protokol o registrima emisija i prijenosa onečišćujućih tvari) tijekom kojeg je donesena Deklaracija o okolišnoj demokraciji za našu održivu budućnost. Deklaracijom je dana poruka da Aarhuška konvencija i njen Protokol mogu značajno doprinijeti provedbi globalnih Ciljeva održivog razvoja i Agende o održivom razvoju do 2030., Ujedinjenih naroda i njome je potvrđena snažna posvećenost razvoju okolišne demokracije u svim njenim elementima, kroz pristup informacijama o okolišu, sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o okolišu i pristupu pravosuđu. U Pan-europskoj regiji (UNECE) Konvencija i njen Protokol imaju važnu normativnu ulogu i pomažu jačanju uključivanja civilnog društva uključujući okolišne udruge, lokalne zajednice, akademske institucije i marginalizirane skupine u donošenju odluka. Deklaracijom se ističe važna uloga Protokola PRTR (Protokol o registrima emisija i prijenosa onečišćujućih tvari) u razvoju platforme s informacijama o onečišćenju okoliša koja pomaže donositeljima odluka donijeti ispravne odluke u poticanju razvoja zelenog gospodarstva.[[4]](#footnote-4)

U Hrvatskoj je zaštita okoliša stavljena u kategoriju najviših vrednota ustavnog poretka. Članak 3. Ustava Republike Hrvatske[[5]](#footnote-5) definira “očuvanje prirode i čovjekova okoliša” kao najvišu vrednotu ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Članak 50. URH određuje da se “poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi”. Isto tako jasno je propisana odgovornost države za zaštitu okoliša/životne sredine jer članak 69. URH propisuje da “država osigurava uvjete za zdrav okoliš”, te da je “svatko dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša”.

**2.2.Aarhuška konvencija**

Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u oblasti okoliša, koja je poznata kao Aarhuška konvencija donesena u Aarhusu, Danskoj, 25. lipnja 1998. i stupila na snagu 30. listopada 2001. godine[[6]](#footnote-6) s ciljem da u državama potpisnicama osigura barem minimum prava koji će jednako vrijediti na prostoru svih zemalja potpisnica. Ona predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša, a odredbe Aarhuške konvencije su prvi pravno obvezujući dokument čiji je cilj promicanje sudjelovanja javnosti - participativne demokracije i priznavanju prava pojedincu da živi u zdravom okolišu.

Aarhuška konvencije, svojim potpisnicama nameće obvezu pravovremenog obavještavanja javnosti o svim postupcima o pitanjima zaštite okoliša.

Cilj konvencije određen je člankom 1. Konvencije - “Davanje doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u okolini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju“.

Europska unija također je potpisnica Konvencije te je ona obvezuje od 2005. godine.

Republika Hrvatska potpisala je Arhušku konvenciju 25. lipnja 1998. na Četvrtoj ministarskoj konferenciji Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, a Hrvatski sabor ju je ratificirao u prosincu 2006., Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.[[7]](#footnote-7) Konvencija je za Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007.

Radi dosljednog ostvarenja prava koja su zajamčena Aarhuškom konvencijom, osnovan je Odbor za usklađenost (engl. *Compliance Committee*) tijelo koje je predviđeno odredbama Konvencije. U Odboru djeluju stručnjaci iz područja prava okoliša i odlučuju o predstavkama ovlaštenih predlagatelja u slučajevima prijave moguće povrede prava zajamčenih Aarhuškom konvencijom te daje tumačenje pojedinih odredbi Konvencije u kontekstu konkretnog slučaja.

Aarhuška konvencija, kao konvencija od iznimnog značaja u ostvarivanju prava na zaštitu okoliša, ima tri osnovna stupa, to su:

1. Pravo pristupa informacijama;

2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu;

3. Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, radi osiguranja neovisnog nadzora nad donošenjem odluka o okolišu.

Nosioci obveza i prava iz Aarhuške konvencije su tijela javne vlasti - javna uprava, koja je glavni subjekt obveza te javnost i zainteresirana javnost. U okviru javnosti posebno naznačen subjekt određenih prava su nevladine organizacije.

Pojam javne uprave ili javne vlasti (*public authority*), prema definiciji iz Konvencije, čine četiri kategorije: državna uprava na svim teritorijalno administrativnim nivoima; fizičke ili pravne osobe koje u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom vrše javne upravne funkcije, uključujući i posebne dužnosti, aktivnosti ili usluge u vezi sa okolišem; bilo koja druga fizička ili pravna osoba koja ima javne odgovornosti ili funkcije ili pruža javne usluge u vezi sa okolišem, a pod kontrolom je tijela ili osoba iz prethodne dvije kategorije; bilo koje regionalne organizacije za ekonomsku integraciju koja je strana ugovornica ove Konvencije.

Pojam „javnost“ podrazumijeva jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba i, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe.

„Zainteresirana javnost“ definirana je kao javnost koja je ugrožena ili će vjerojatno biti ugrožena ili ima interes u donošenju odluka koje se tiču okoliša.

Osnovna postavka Konvencije je da svaki pojedinac ima pravo od tijela javne vlasti dobiti informacije o okolišu pa takav pojedinac ne treba obrazložiti svoj zahtjev za informaciju, ne treba biti državljanin ili imati boravak u dotičnoj zemlji[[8]](#footnote-8).

Ova konvencija definira pravila o načinu traženja informacija, rok davanja odgovora na ovakve zahtjeve, okolnosti pod kojima se može odbiti davanje informacija i što se može poduzeti kada je zahtjev neopravdano odbijen.

Uvijek kada se može pretpostaviti da bi aktivnosti pobrojane u Prilogu 1 Konvencije mogle negativno utjecati na okoliš, Vlade država potpisnica su dužne konzultirati javnost prilikom davanja prijedloga za te aktivnosti.

Aarhuška konvencija definira koje su vrste informacija neophodne i na koji se način javnost o njima obavješćuje (preko sredstava javnog informiranja ili pojedinačno).

Svaki pojedinac ima pravo pristupa sudu ili drugom nezavisnom tijelu ako mu nisu dane tražene informacije ili mu nije omogućeno da sudjeluje u procesu odlučivanja o pitanjima zaštite okoliša. Isto pravo odnosi se i na slučajeve u kojima neka osoba ili tijelo javne vlasti krši postojeće zakone o okolišu ili u kojima je ugroženo pravo neke osobe na zdrav okoliš.

Nevladine organizacije, u svrhu zaštite okoliša, također mogu inicirati sudske procese.

Osim navedenih općih obaveza, omogućeno je i da osobe koja koriste svoja prava iz Konvencije za svoje angažiranje ne budu ni na koji način kažnjene, sudski gonjene ili uznemiravane.

**2.2.1. Pravo pristupa informacijama**

Informacije koje se odnose na okoliš moraju postati javno dobro koje je dostupno svima.

Informacija koja se tiče okoliša prema odredbama Konvencije znači bilo koju informaciju u pisanoj, vizualnoj, zvučnoj, elektronskoj ili bilo kojoj drugoj materijalnoj formi o: stanju elemenata okoliša, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predjeli i prirodni kompleksi, biološki diverzitet i njegove komponente, uključujući genetički modificirane organizme kao i o interakciji između ovih elemenata; faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje i o aktivnostima ili mjerama, uključujući upravne mjere, o sporazumima u vezi sa pitanjima koja se tiču okoliša, o politici, zakonskim aktima, planovima i programima koji utiču ili će vjerojatno utjecati na elemente okoliša i o «*cost-benefit*» analizama i drugim ekonomskim analizama i pretpostavkama korištenim u donošenju odluka koje se tiču okoliša; stanju zdravlja i sigurnosti ljudi, uvjetima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama, ukoliko na njih utječe ili može da utjecati stanje elemenata okoliša ili ukoliko na njih djeluju navedeni faktori, aktivnosti ili mjere.

U članku 5. točka 1. Konvencije utvrđena je obveza svake potpisnice, osigurati da javna uprava u skladu sa svojim funkcijama ima i da ažurira informacije koje se tiču okoliša, da osigura obveznu razmjenu informacija o predloženim i postojećim aktivnostima koje mogu značajno utjecati na okoliš, da objavljuje podatke i analize podataka za koje smatra da su relevantni za izradu prijedloga politike okoliša; da objavljuje materijal o suradnji sa javnošću u pitanjima okoliša sa objašnjenjima kao i da omogući informaciju o načinu vršenja javnih funkcija ili pružanju javnih usluga od strane javne uprave na svim nivoima, u vezi s pitanjima koja se tiču okoliša.

**2.2.2. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu**

Članak 6., 7. i 8. Aarhuške konvencije posvećen je sudjelovanju javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se odnose na okoliš. Konvencija u svom Prilogu I nabraja procese i postupke u kojima je potrebno osigurati sudjelovanje javnosti u odlučivanju.

To su: nacrti politika, programa i planova vezanih za okoliš i priprema izvršnih propisa, odnosno opće primjenjivih pravno obavezujućih normativnih instrumenata.

U svrhu provedbe ovih zahtjeva Konvencije, na konferenciji međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Europe, donesen je Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka[[9]](#footnote-9) koji je odobrilo Vijeće ministara kao referentni dokument Vijeća Europe i koji je usvojen u listopadu 2009. godine.

Cilj tog Kodeksa je omogućavanje nevladinim organizacijama da sudjeluju u procesu donošenja odluka na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini pa je tako bitan dokument i za sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u pitanjima okoliša.

Republika Hrvatska je na tragu ovog Kodeksa propisala vlastita pravila savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

**2.2.3. Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša**

Aarhuška konvencija u 9. članku utvrđuje pravila postupanja država potpisnica u pogledu prava na dostupnost pravosuđa. Obveze države određene su prema kriteriju mogućih povreda odredaba Konvencije koje se odnose na dostupnost informacija koje se tiču okoliša i učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču okoliša, ali i na dostupnost pravosuđu kada je došlo do povreda nacionalnog zakonodavstva u pitanjima okoliša.

Svi postupci moraju omogućiti odgovarajuće i efikasne pravne lijekove i odgovarajuće, efikasne pravične, poštene i pravovremene sudske mjere, uz minimalne potrebne troškove i sve odluke suda, po mogućnosti i drugih tijela moraju biti donijete ili zabilježene u pisanoj formi i javno dostupne.

Dvije su opće obaveze članica Aarhuške Konvencije: da osigura da javnosti budu dostupne informacije o mogućnosti pokretanja upravnih i sudskih postupaka, da javnosti bude omogućeno korištenje pravnih lijekova kao i da uspostave mehanizme za pružanje pomoći kako bi se umanjile financijske i druge prepreke dostupnosti pravosuđa.

**2.3. Zakon o zaštiti okoliša**

Okoliš kao dobro od interesa Republike Hrvatske koje uživa njenu osobitu zaštitu predmet je raznih normativnih akata, od Ustava Republike Hrvatske, Nacionalnog plana djelovanja na okoliš[[10]](#footnote-10), Plana intervencija u zaštiti okoliša[[11]](#footnote-11), Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske[[12]](#footnote-12) sve do Zakona o zaštiti okoliša i niza Vladinih Uredbi[[13]](#footnote-13) i brojnih Pravilnika.

Pristup informacijama kao jedno od ustavnih prava odnosi se na pravo javnosti da zatraži informacije od tijela javne vlasti kao i na obvezu tijela javne vlasti da na taj zahtjev odgovori, ali i na pravo javnosti da bude informirano, što uključuje obvezu tijela javne vlasti da prikuplja i objavljuje informacije od javnog interesa bez posebnog zahtjeva javnosti.

Temeljni zakon kojim se osigurava pravo građana na informacije je Zakon o pravu na pristup informacijama.[[14]](#footnote-14) Odredbama toga zakona definirani su osnovni pojmovi i načela koji se odnose na pristup informacijama. Pored toga, ZPPI detaljno propisuje postupke u vezi sa zahtjevom za informacijom, žalbenim postupcima i obvezama tijela javnih vlasti na objavljivanje informacija.

Zakon o pravu na pristup informacijama je opći propis, a njegove se odredbe primjenjuju na sve informacije koje posjeduju tijela javne vlasti. Postupci u vezi s informacijama koje se odnose na okoliš dodatno su razrađeni u Zakonu o zaštiti okoliša i nizom Uredbi kojima se detaljnije propisuju pojedinosti u vezi informiranja javnosti u značajnim procesima donošenja odluka o okolišu kao što su postupak procjene utjecaja na okoliš, strateške procjene utjecaja strategije, plana i programa na okoliš, čime je javnosti omogućen uvid i utjecaj na proces donošenja odluka koje se tiču okoliša.

Na europskoj razini odredbe Aarhuške konvencije su prvenstveno razrađene u EU direktivi 2003/4/EZ o pristupu javnosti informacijama o okolišu, koja je transponirana u Zakonu o zaštiti okoliša jer su osnovni pojmovi kao što su: informacija o okolišu, tijelo javne vlasti, informacije pohranjene kod tijela javne vlasti, informacije tijela javne vlasti pohranjene kod drugih, podnositelj zahtjeva, javnost, definirani u skladu s direktivom; omogućeno je da se informacije o okolišu pohranjene kod tijela javne vlasti i informacije tijela javne vlasti pohranjene kod drugih daju bilo kojoj pravnoj ili fizičkoj osobi na njezin zahtjev, bez naznake razloga ili interesa, besplatno, u obliku u kojem je podnositelj zahtjeva tražio informaciju, što je prije moguće, a u razumnom roku; propisano je da informacija o okolišu koju je izradilo tijelo javne vlasti ili netko drugi za tijelo javne vlasti mora biti razumljiva i usporediva; osigurano je da tijela javne vlasti objavljuju javnosti informacije o okolišu u najvećoj mogućoj mjeri te je restriktivno propisano kada se te informacije mogu uskratiti, a propisan je i postupak ostvarenja prava na informaciju i osigurana administrativna ili sudbena ocjena činjenja ili nečinjenja tijela javne vlasti u vezi sa zahtjevom za informaciju.

Zakon o zaštiti okoliša detaljno definira koja se vrsta informacije smatra informacijom o okolišu, vrste informacija o okolišu koje tijela javne vlasti moraju objaviti, postupke prema zahtjevu za informacijom o okolišu i (izuzetno) slučajeve kada se zahtjev za informacijom o okolišu odbija pa se može tvrditi da je danas usklađen sa ciljevima Aarhuške konvencije i europskim direktivama o pravu na pristup informacijama o okolišu i sudjelovanju javnosti u donošenju odluka o okolišu, kao i cijelim nizom europskih pravnih izvora navedenih u članku 2. tog Zakona.

Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o zaštiti okoliša te Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša daju pravni okvir kojim se osigurava pravo javnosti na pristup informacijama o okolišu, koji je u skladu s načelima Aarhuške konvencije te je potpuno usklađen s EU direktivom 2003/4/EZ o pravu na pristup informacijama o okolišu.

**2.3.1. Pristup informacijama o okolišu**

Pravo javnosti da zatraži i dobije informacije podrazumijeva obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženim informacijama i obvezu objavljivanja informacija bez posebnog zahtjeva za tim informacijama.

Zakon o zaštiti okoliša definira javnost kao jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba, njihove skupine, udruge i organizacije sukladno posebnim propisima i praksi i ne pravi razliku između zahtjeva za informacijama o okolišu kojega podnosi domaća ili strana fizička osoba, skupina, jedna ili više nevladinih organizacija, mediji, privatne tvrtke i slično, jer svi oni imaju jednako pravo zatražiti informacije o okolišu.

U korištenju pojma tijela javne vlasti zakonodavac obuhvaća tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima koje obavljaju djelatnosti u vezi s okolišem, pravne osobe na koje su prenesene javne ovlasti i sva tijela koja posjeduju ili nadziru pojedine informacije o okolišu bez obzira jesu li ih sami izradili ili su ih prikupili u okviru svoje djelatnosti.

Iako definicija ovog pojma nije navedena u pojmovniku, ona proizlazi iz načela pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti.[[15]](#footnote-15)

Sva tijela javne vlasti informacije koje posjeduju, kojima raspolažu, koje nadziru ili čuvaju obvezna su staviti na raspolaganje javnosti objavljivanjem i omogućavanjem pristupa informacijama na zahtjev.

Prema Zakonu o zaštiti okoliša informacija o okolišu je svaka informacija u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili drugom materijalnom obliku koja se odnosi na:

• okoliš i njegove sastavnice (zrak, voda, more, tlo, krajobraz, biljni i životinjski svijet i obalno područje);

• čimbenike koji utječu na okoliš, to jest postupci i aktivnosti koji mogu prouzročiti

onečišćenje okoliša te ugroziti njegovu kakvoću: emisije, ispuštanja ili otpad;

• biološku raznolikost, prirodna staništa i kulturnu baštinu;

• prirodne pojave koje utječu ili bi mogle utjecati na promjene u okolišu;

• aktivnosti i mjere tijela javne vlasti, kao što je donošenje propisa, općih i posebnih dokumenata koji se tiču zaštite okoliša te sadržaj tih propisa i dokumenata;

• stanje i mjere i načini održavanja projektiranog stanja postrojenja i drugih objekata koji bi mogli utjecati na onečišćavanje okoliša i sastavnica okoliša, odnosno koji bi mogli utjecati na s okolišem povezana opterećenja i/ili postupke.

Informacije koje se odnose na opterećenja kao što su tvari, energija, buka,

nuklearna goriva, radijacija ili otpad, uključujući radioaktivan otpad, emisije i druga ispuštanja u okoliš obuhvaćaju i podatke o mjernim postupcima, ako takvi podaci postoje, uključujući metode analiza, uzorkovanja, prethodne obrade uzoraka korištenih u prikupljanju podataka te standardizirane postupke koji su korišteni.

Informacije o okolišu pohranjene kod tijela javne vlasti mogu biti informacije koje su ta tijela sama proizvela ili zaprimila, informacije koje tijela javne vlasti nadziru odnosno informacije tijela javne vlasti koje su pohranjene kod drugih koji ih čuvaju u ime tijela javne vlasti.

Informacija o okolišu tako može biti u bilo kojem obliku, to može biti fotografija, crtež, film, audio zapis, izvješće, dokument, grafikon i slično.

Za pristup informaciji, uvijek je bitno da li tijelo javne vlasti traženu informaciju posjeduje, njome raspolaže ili ju nadzire, bez obzira na to je li pohranjena na nekom dokumentu ili nije te bez obzira na izvor, vrijeme nastanka, mjesto pohranjivanja, na način saznavanja, po čijem nalogu, u čije ime je informacija pohranjena ili drugo svojstvo informacije.

Osnovna i opća načela pristupa informaciji propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama i Zakonom o zaštiti okoliša su sljedeća:

1. Dostupnost informacija

Informacije koje tijela javne vlasti posjeduju, raspolažu ili nadziru moraju biti dostupne

javnosti.

2. Javnost informacija

Javnost ima pravo saznati od javnih vlasti posjeduju li one, raspolažu li ili nadziru tražene

informacije.

3. Kvaliteta informacija

Informacije koje tijela javne vlasti daju javnosti ili ih objavljuju moraju biti potpune,

točne, pravovremene i usporedive.

4. Jednakost u pristupu informacijama

Javnosti treba pod jednakim uvjetima osigurati ostvarenje prava na pristup informacijama, svi na jednak način i ravnopravno ostvaruju to pravo.

Pravo na pristup informacijama može se ograničiti samo izuzetno, u slučajevima i na način propisan zakonom.

Tijela javne vlasti uskratit će pravo na pristup informacijama ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom, proglašena državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako sadrži osobne podatke koji su zaštićeni posebnim zakonom.

Tijelo javne vlasti koje posjeduje informaciju o okolišu može odbiti pristup informaciji ukoliko bi objavljivanje te informacije imalo negativan učinak na:

• tajnost postupaka koje vodi tijelo javne vlasti, ukoliko je tajnost postupka zajamčena posebnim propisom;

• međunarodne odnose, javnu sigurnost i nacionalnu obranu;

• sudski postupak, odnosno prava fizičkih i pravnih osoba na pravično suđenje te na pravo tijela državne vlasti na provođenje istrage u kaznenim ili prekršajnim postupcima.

• tajnost trgovački i/ili industrijskih podataka gdje je tajnost zaštićena

posebnim propisima kojima se štiti legitiman/opravdan ekonomski interes, uključujući i javni interes u održavanju tajnosti podataka o porezu te statistiku;

• zaštitu osoba i zaštitu tajnosti osobnih podataka koji se odnose na fizičke osobe koje nisu dale pristanak na pristup podacima javnosti, a ta tajnost je zajamčena propisima;

• zaštitu intelektualnog i industrijskog vlasništva;

• interes ili zaštitu osoba koje su dobrovoljno dostavile traženi podatak bez zakonske obveze da to učine, osim ukoliko nisu dale pristanak o objavi podataka;

• zaštitu sastavnica okoliša na koje se podatak odnosi – primjerice: staništa zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta.

U navedenim slučajevima, prilikom odlučivanja o uskrati prava na pristup informacijama, tijelo javne vlasti ima diskrecijsko pravo procijeniti je li zaštita javnog interesa važnija od interesa ostvarenog objavljivanjem tražene informacije, ali ne može odbiti zahtjev za informacijom o okolišu, ako se taj zahtjev odnosi na ispuštanja ili druge emisije u okoliš.

Prigodom odlučivanja o odbijanju zahtjeva za informacijom, tijelo javne vlasti razmotrit će postoje li dijelovi informacije koji se mogu pružiti, a nakon prestanka razloga za uskratu informacije se mora dati.

Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, tijela javne vlasti obvezna su omogućiti pristup informacijama redovitim objavljivanjem određenih informacija, neposrednim pružanjem informacije, uvidom u dokumente i preslikavanjem i dostavljanjem dokumenata koji sadrže traženu informaciju i na drugi način kojim se ostvaruju prava na slobodan pristup informacijama.

Zakon o zaštiti okoliša propisuje koje informacije o okolišu su tijela javne vlasti obvezna objavljivati i uredno ih ažurirati. To su:

• međunarodni ugovori, konvencije ili sporazumi i propisi iz područja zaštite

okoliša,

• strategije, planovi, programi i drugi dokumenti zaštite okoliša,

• dostupna izvješća o provedbi propisa iz područja zaštite okoliša, uključujući provedbu međunarodnih ugovora i strateških dokumenata, planova i programa iz područja zaštite okoliša,

• izvješća o stanju okoliša,

• podaci koji se odnose na praćenje stanja okoliša,

• dozvole/suglasnosti koje imaju značajan utjecaj na okoliš kao i ugovore sklopljene s ciljem zaštite okoliša,

• studije i procjene rizika u odnosu na sastavnice okoliša i druge podatke od značaja za zaštitu okoliša.

Objavljene informacije trebaju biti dostupne putem službenih glasila, elektroničkih baza podataka, brošura, CD‐a, glasila i slično. Javnost do informacija o stanju u prostoru može doći i temeljem lokacijskih informacija, kao i putem izvješća o stanju u prostoru. Lokacijska informacija se izdaje u svrhu upoznavanja s namjenom prostora i uvjetima provedbe zahvata u prostoru iz prostornih planova na određenom zemljištu.

Lokacijska informacija je neupravni akt i izdaje se u roku od osam dana od podnošenja zahtjeva. Obveza izrade i razmatranja četverogodišnjih izvješća o stanju u prostoru propisana je Zakonom o prostornom uređenju za sve jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave. Izvješće o stanju u prostoru za razinu jedinice lokalne samouprave izrađuje njezino stručno upravno tijelo, izvješće o stanju u prostoru na razini područne (regionalne) samouprave izrađuju županijski zavodi za prostorno uređenje, a na razini države izvješće izrađuje Hrvatski zavod za prostorni razvoj.

U slučajevima neposredne opasnosti za ljudsko zdravlje, materijalna dobra i/ili okoliš, neovisno jesu li te opasnosti uzrokovane ljudskom djelatnošću ili prirodnim pojavama javnost se mora obavijestiti po saznanju odmah. Isto tako tijela javne vlasti i onečišćivači, odmah po saznanju, obvezni su obavijestiti javnost o prekoračenjima propisanih graničnih vrijednosti emisija u okoliš.

**2.3.2. Sudjelovanje u odlučivanju**

Uz pravo na informacije Aarhuška konvencija osigurava i pravo na sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u odlukama koje se tiču okoliša.

U postupcima izrade zakona i provedbenih propisa te ostalih općih pravno obvezujućih pravila koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, uključujući i postupke izrade njihovih izmjena i dopuna, kao i na nacrte prijedloga planova i programa koji se tiču okoliša, a za koje nije određena obveza strateške procjene utjecaja na okoliš, javnost ima pravo izraziti svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge.

U zakonodavstvu zaštite okoliša Republike Hrvatske, javnost ima pravo sudjelovati u postupcima procjene utjecaja na okoliš odnosno procjena mogućih značajnih utjecaja određenih zahvata na okoliš, procjena mogućih značajnih utjecaja na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa, postupcima izdavanja okolišne/ekološke dozvole.

**2.3.3. Prostorni planovi**

Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja prostornih planova je iznimno bitan upravno pravni aspekt zaštite okoliša. Sudjelovanje javnosti osigurano je zakonskom obvezom po kojoj svi dokumenti prostornog uređenja u postupku usvajanja moraju proći postupak javne rasprave o prijedlogu prostornog plana, u okviru kojeg je uključeno i sudjelovanje tijela državne uprave, nižih razina vlasti, pravnih osoba s javnim ovlastima i građana.

Postupak donošenja prostornog plana je prvi u nizu postupaka u kojima se odlučuje o pitanju okoliša, jer se u prostornom planu određuju moguće lokacije za pojedine zahvate u prostoru i stvara podloga za prenamjene zemljišta i druge zahvate koji mogu utjecati na okoliš.

Kada se donese odluka o izradi prostornog plana, nositelj izrade o tome mora obavijestiti javnost na svojoj mrežnoj stranici kroz informacijski sustav Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj, a moraju se pisanim putem obavijestiti i susjedni gradovi i općine.

Odluka o izradi prostornog plana, ovisno o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade (izrada novog plana, njegovih izmjena i/ili dopuna, odnosno zasebno stavljanje izvan snage), sadrži osobito: pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana, razloge donošenja, obuhvat plana, sažetu ocjenu stanja, ciljeve plana, popis studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova, planirani rok za izradu prostornog plana, izvore financiranja i drugo.

O prijedlogu prostornog plana se provodi javna rasprava u kojoj može sudjelovati svatko.

Održavanje javne raspravi se mora javno objaviti najmanje osam dana prije početka javne rasprave, a ovisno o razini donošenja plana ta će se obavijest objaviti ili u „Narodnim novinama“ i na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, ili u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave ili u dnevnom tisku te uvijek na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje.[[16]](#footnote-16)

Ta obavijest mora sadržavati: mjesto, datum početka i trajanje javnog uvida u prijedlog prostornog plana, mjesto i datum jednog ili više javnih izlaganja, poziv zainteresiranim osobama za sudjelovanje u javnoj raspravi te rok u kojem se nositelju izrade dostavljaju pisana mišljenja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog prostornog plana. Nositelj mora dostaviti i pisanu obavijest o javnoj raspravi javnopravnim tijelima određenim posebnim propisima koja su dala ili trebala dati zahtjeve za izradu prostornog plana i mjesnim odborima, odnosno gradskim četvrtima ako se radi o prijedloga urbanističkog plana uređenja.

Istodobno s ovom objavom, na javni uvid se stavlja prijedlog prostornog plana i to na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu. Kad se radi o prijedlogu plana na državnoj razini javna rasprava traje šezdeset dana, a za prijedloge ostalih prostornih planova, trideset dana. Kad se radi o izmjenama, dopunama ili stavljanju izvan snage prostornog plana, javni uvid traje najmanje osam, a najviše petnaest dana.

Tijekom javnog uvida/rasprave nositelj izrade ovisno o složenosti prostornog plana, organizira jedno ili više javnih izlaganja, koja se zapisnički bilježe. Na javnom izlaganju mogu se postavljati pitanja i davati prijedloge i primjedbe u zapisnik, a javnost može u roku određenom u objavi o javnoj raspravi nositelju izrade uputiti pisane prijedloge i primjedbe.

Po završetku javne rasprave, mišljenja, prijedlozi i primjedbe iznesene u javnoj raspravi se obrađuju i priprema izvješće o javnoj raspravi. Izvješće se objavljuje na oglasnoj ploči i internetskim stranicama nositelja izrade plana i u informacijskom sustavu. Izvješće o javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana područne i državne razine sadrži osobito: podatke iz objave javne rasprave; popis sudionika u javnoj raspravi koji su pozvani posebnom obavijesti o javnoj raspravi; mišljenja javnopravnih tijela koja nisu prihvaćena ili su djelomično prihvaćena s razlozima neprihvaćanja; sažeti prikaz najčešćih i/ili najznačajnijih prijedloga i primjedbi na prijedlog prostornog plana koji nisu prihvaćeni s razlozima neprihvaćanja; popis javnopravnih tijela sudionika u javnoj raspravi čija mišljenja nisu razmatrana iz razloga propisanih Zakonom.

Ako se prijedlog prostornog plana zbog prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi ili iz drugih razloga promijeni tako da nova rješenja nisu u skladu s programskim polazištima iz odluke o izradi prostornog plana, ako se promijeni granica građevinskog područja ili ako se promjenom utječe na vlasničke odnose, provodi se nova javna rasprava u odnosu na izmjene koje su nastale i traje 15 dana.

Ponovna javna rasprava može se provoditi najviše tri puta, nakon čega se donosi nova odluka o izradi prostornog plana i provodi novi postupak izrade. Prije upućivanja konačnog prijedloga prostornog plana lokalne razine predstavničkom tijelu na donošenje, nositelj izrade dostavlja sudionicima javne rasprave pisanu obavijest o tome s obrazloženjem o razlozima neprihvaćanja, odnosno djelomičnog prihvaćanja njihovih prijedloga i primjedbi. Nakon toga se donosi odluka o donošenju prostorni plan.

Smatra li netko da je prostorni plan nezakonito usvojen, može pokrenuti postupak ocjene njegove zakonitosti pred Visokim upravnim sudom Republike hrvatske koji je sada jedini nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata JLP(R)S, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javnu službu (čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima[[17]](#footnote-17)), a postupak ocjene zakonitosti općih akata uređen je čl. 83.-88. ZUS-a.

**2.3.4. Postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš**

Ipak, najčešći postupak u kojem sudjeluje javnost i nevladine organizacije je postupak procjene utjecaja zahvata (projekta) na okoliš (PUO postupak). Radi se o postupku u kojem treba ocijeniti jesu li utjecaji planiranog zahvata prihvatljivi za okoliš ili nisu.

Propisi koji reguliraju ovo područje ne propisuju pravila po kojima se odlučuje prilikom uspoređivanja i vrednovanja utjecaja na okoliš i drugih čimbenika projekta o kojemu se odlučuje, niti zabranjuju eventualnu realizaciju projekata isključivo zbog činjenice da mogu imati negativne utjecaje na okoliš, a za određena pitanja nekad je propisano samo načelno određenje o primjeni pravila struke, standarda, smjernica pa je sudjelovanje javnosti u ovom postupku od iznimnog značaja.

PUO postupak se provodi uvijek za točno propisane vrstu zahvata, a za ostale zahvate provodi se postupak ocjene o potrebi provedbe PUO postupka, tzv. prethodni postupak. Kada se u prethodnom postupku koji se provodi prema propisanim kriterijima - pokaže da je potrebno provoditi PUO postupak, on se mora provesti.

Zahtjevi za koje se uvijek provodi procjena utjecaja na okoliš propisani su Prilogom I. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš[[18]](#footnote-18), a oni za koje se provodi postupak ocjene o potrebi PUO postupka propisani su u Prilogu II. i III. PUO Uredbe, ovisno o tome je li za provedbu postupka nadležno Ministarstvo ili upravno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu. U Prilogu V. PUO Uredbe su propisani kriteriji za procjenu može li zahvat imati takav utjecaj na okoliš zbog kojeg bi trebalo provesti PUO postupak.

Nadležno tijelo mora na svojim internetskim stranicama objaviti informaciju o zahtjevu za provedbu postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš.

U PUO postupku procjenjuju se izravni i neizravni utjecaji planiranog zahvata na propisane sastavnice okoliša kao i međusobni odnosi samih sastavnica. Procjena se radi na temelju stručne podloge koja se naziva Studija utjecaja na okoliš (SUO), čiji je obvezni sadržaj propisan u Prilogu IV. PUO Uredbe. Studija je sastavni dio zahtjeva za procjenu utjecaja na okoliš koji podnosi zainteresirani investitor ako se planirani zahvat nalazi na Prilogu I. PUO Uredbe.[[19]](#footnote-19)

Utjecaje zahvata na okoliš procjenjuje stručno savjetodavno povjerenstvo koje za potrebe pojedinog projekta imenuje nadležno javnopravno tijelo i njegov sastav objavljuje na svojim internetskim stranicama. Riječ je o osobama iz reda znanstvenih i stručnih djelatnika, a imenuje se i predstavnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijem se području planira zahvat, predstavnik Ministarstva te eventualno i predstavnik tijela i/ili osobe čije je sudjelovanje propisano nekim posebnim propisom.

Povjerenstvo broji najmanje 5 članova, odlučuje većinom glasova, pod uvjetom da je prisutna većina od svih članova povjerenstva i radi na sjednicama koje su javne. Javnost se isključuje jedino kada se glasa o prihvatljivosti zahvata za okoliš.

Povjerenstvo na prvoj sjednici utvrđuje sadrži li SUO sva poglavlja koja su za svaku studiju propisana Prilogom IV. PUO Uredbe. Nakon što utvrdi da studija sadrži sve propisane dijelove, studija se upućuje na javnu raspravu u trajanju od najmanje 30 dana. Tijekom javne rasprave studija je dostupna na uvid i u tom vremenu se na propisani način mogu podnijeti sva mišljenja, prijedlozi i primjedbe na studiju utjecaja na okoliš. Tijekom javne rasprave održava se najmanje jedno javno izlaganje na kojem je dužan sudjelovati izrađivač studije kako bi odgovorio na pitanja u vezi sadržaja studije. Na javnom izlaganju prisutni mogu postavljati pitanja usmeno ili pismeno na zapisnik (upisom u knjigu primjedbi). Unutar roka u kojem se provodi javna rasprava svatko može poslati svoje primjedbe na studiju, a taj je rok prekluzivan.

Nakon zaprimanja primjedbi autor studije se na njih se mora očitovati, nakon čega se sve zaprimljene primjedbe i očitovanja na zaprimljene primjedbe dostavljaju povjerenstvu, koje se na njih mora očitovati i obrazložiti ako primjedbu ne prihvaća te donosi mišljenje je li zahvat prihvatljiv za okoliš ili nije. Rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš donosi tijelo koje vodi postupak na temelju mišljenja povjerenstva i mišljenja, prijedloga i primjedbi zainteresirane javnosti te je dužno argumentirati razloge svojeg rješenja.

Stav službene osobe nadležnog tijela izražen u tom rješenju nije nužno konačni stav o tom pitanju. Naime, zahvaljujući trećem stupu Aarhuške konvencije, javnosti i zainteresiranoj javnosti se jamči pristup pravosuđu radi osporavanja materijalne i proceduralne zakonitosti neke odluke i učinjenih propusta u postupku.

**2.3.5. Pristup pravosuđu**

Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša obuhvaća paket jamstava kojim se građanima, uključujući nevladine organizacije, omogućuje zatražiti od nacionalnog suda provjeru je li određeno javnopravno tijelo poštovalo prava i ispunilo zakonske obveze. Aarhuška konvencija za građane i njihove organizacije predviđa pravo pristupa sudu radi zaštite prava na informiranost o pitanjima okoliša i prava na sudjelovanje u odlučivanju, ali i radi zaštite bilo kojeg drugog prava povezanog s okolišem, te dodatno traži i da takav pristup bude djelotvoran (članak 9.4 Konvencije) na način da sudska zaštita koja se pruža zainteresiranim subjektima bude odgovarajuća i da postupak ne bude pretjerano skup, kao i da se javnosti omogući informacija o mogućnostima pristupa sudu i kako takav postupak pokrenuti (članak 9.5).

Postupovni propisi koji s aspekta upravno pravne i upravno sudske zaštite okoliša uređuju ovo pitanje su Zakon o općem upravnom postupku[[20]](#footnote-20) i ZUS.

Ovisno o tome koje je tijelo donijelo odluku - prvostupanjsko ili drugostupanjsko - ovise i pravni lijekovi koji se mogu koristiti.

Protiv prvostupanjskog rješenja može se podnijeti žalba drugostupanjskom tijelu, a moguće je izjaviti žalbu i kada prvostupanjsko javnopravno tijelo ne donese odluku u propisanom roku.

U žalbenom postupku odlučuje se o zakonitosti rješenja koje je donijelo prvostupanjsko tijelo, a kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku ocjenjuje se zakonska ovlast za takvo odlučivanje i njegova svrhovitost.

U žalbi je moguće iznositi nove činjenice i dokaze, ali ako se to čini, potrebno je razložiti zbog čega nisu izneseni u postupku pred prvostupanjskim tijelom. Rok za podnošenje žalbe je 15 dana i on je prekluzivan pa rješenje protekom roka postaje pravomoćno i moguće ga je preispitivati samo u vrlo ograničenom broju slučajeva uz ispunjenje zakonom točno propisanih pretpostavki.

Protiv drugostupanjskih rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Upravni spor se pokreće tužbom pred nadležnim upravnim sudom.

Pravo na podnošenje tužbe radi pokretanja upravnog spora (aktivna legitimacija) uvijek imaju stranke u postupku.

Zakon o općem upravnom postupku propisuje da stranke u upravnom postupku mogu biti i druge osobe koje imaju interes zaštititi svoja prava ili pravne interese. To je opća odredba na koju se može pozvati u svakom upravnom postupku pri čemu treba dokazati postojanje pravnog interesa za sudjelovanje u postupku. Neki zakoni za pojedine upravne postupke unaprijed propisuju koje su to osobe. Tako je Zakonom o prostornom uređenju propisano da neposredni susjedi imaju pravo biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole.

Pravo na tužbu protiv rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, uz ispunjenje određenih uvjeta, imaju i osobe koje nisu stranke PUO postupka, uz uvjet da su se uključili u javnu raspravu u PUO postupku, na način da su poslali svoje prijedloge, mišljenja i/ili primjedbe.

Prema Zakonu o zaštiti okoliša to pravo je uskraćeno onim pripadnicima javnosti i/ili zainteresirane javnosti koji se nisu uključili u javnu raspravu u PUO postupku, iako prema Aarhuškoj konvenciji pravo na tužbu nije ograničeno samo na one pripadnike javnosti i zainteresirane javnosti koji su sudjelovali u postupku.

S obzirom na Ustavom propisanu primjenjivost međunarodnih ugovora i sukladno Europskoj sudskoj praksi, trebalo bi u takvom slučaju primijeniti Aarhušku konvenciju, a ne zakon.

Ovo pitanje bilo je postavljeno je i pred Europskim sudom u slučaju C-263/08 u vezi tumačenja članka 10.a EIA direktive kojim se prenose odredbe Aarhuške konvencije o pravu na pristup pravosuđu. Prema mišljenju suda Europske unije sudjelovanje u donošenju odluke nema učinka na uvjete za pristup postupku preispitivanja.

**2.4. Problemi uočeni u primjeni Aarhuške konvencije i Zakona o zaštiti okoliša**

Pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji stupio je na snagu članak 154. URH kojim je propisano da sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije, a državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima dužna su izravno primjenjivati pravo Europske unije. Uz primarno zakonodavstvo i sekundarno zakonodavstvo, u europsku pravnu stečevinu spada i praksa odnosno presude Europskog suda na temelju kojih se mora interpretirati nacionalno pravo.

U veljači 2017. Europska komisija je po prvi puta objavila sveobuhvatnu analizu načina primjene europskog okolišnog zakonodavstva u praksi. Izvještaj obuhvaća i Smjernice za države članice s prijedlogom aktivnosti za bolju primjenu okolišnog zakonodavstva te izvješća o stanju u 28 država članica. U ovom izvješću za Hrvatsku su istaknuti sljedeći prioriteti: - osnaživanje administrativnih kapaciteta Ministarstva zaštite okoliša i prirode, što bi dovelo do pozitivnih pomaka u korištenju europskih fondova i usklađivanja s europskim okolišnim politikama i zakonodavstvom; - kritičko preispitivanje učinkovitosti politika upravljanja podacima i njihove izmjene, uzimajući u obzir najbolju praksu; - identificiranje i dokumentiranje svih prostornih podataka koji su nužni za primjenu okolišnog zakonodavstva i njihovog stavljanja na raspolaganje svim tijelima javne uprave i javnosti putem digitalnog servisa.[[21]](#footnote-21)

**2.4.1. Obavješćivanje**

U svrhu poticanja država potpisnice Konvencije na bolju primjenu njenih načela i promocije učinkovitog sudjelovanja javnosti u okolišnim pitanjima, međunarodna organizacija UNECE donijela je Preporuke iz Maastrichta i Vodič za provedbu Aarhuške konvencije.

U tim je dokumentima istaknuto da smisleno sudjelovanje javnosti sadrži više od pojednostavljene primjene zakonom propisanih procedura. Umjesto zadovoljavanja forme, tijela vlasti trebala bi javne rasprave pokretati s iskrenom željom za slušanjem mišljenja javnosti. UNECE je stoga pozvao države potpisnice da te dokumente prevedu na svoje jezike te da ih distribuiraju tijelima na državnoj i lokalnim razinama nadležnim za provedbu drugog stupa Konvencije, organizacijama civilnog društva i ovlaštenim izrađivačima studija utjecaja na okoliš. Hrvatska dokumente još uvijek nije prevela.

Kako bi obavještavanje javnosti bilo učinkovito, informacija treba doprijeti do zainteresirane javnosti i to na razumljiv način. Stoga se primjerice mali oglas u lokalnim novinama objavljen među drugim oglasima ne bi trebao smatrati učinkovitim obavješćivanjem.

Diskrecijsko pravo nadležnih tijela nadležnih da odaberu način informiranja javnosti uglavnom se svodi na minimalne zahtjeve propisane nacionalnim zakonodavstvom, što nije u skladu s načelima Konvencije.

Informiranje javnosti u postupcima PUO svodi se na objavu informacije na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka i objavom oglasa u lokalnim medijima. Tako se o zahtjevu nositelja zahvata za započinjanje postupka ili o ocjeni o potrebi procjene utjecaja koristi samo internetska objava; o započinjanju javne rasprave internetska objava i oglas u novinama, o donesenom rješenju samo internetska objava. Pri tome ne postoji razlikovanje između javnosti i zainteresirane javnosti odnosno praksa identificiranja zainteresirane javnosti.

Preporuka iz Maastrichta navodi da dostupnost odluke ili rješenja samo na internetskim stranicama tijela nadležnog za provedbu postupka nije u skladu s odredbama članka 6. stavka 2. Konvencije, koje propisuju “neposredno obavješćivanje javnosti o odluci, čim tijelo vlasti odluku donese”. Kao poželjna praksa navodi se informacija dostavljena elektroničkom poštom onima koji su sudjelovali u javnim raspravama u okviru postupaka te objavljivanje informacije o rješenju u medijima za širu javnost. Objavljivanjem informacija o okolišnim postupcima i rješenjima na teško dostupnim internetskim stranicama otežava se i onemogućava osporavanje ishoda tih postupaka žalbama ili tužbama na sudu.

**2.4.2. Sudjelovanje u odlučivanju**

Uključivanje građana u donošenje odluka jedna je od osnovnih karakteristika demokratskih društava i temeljna pretpostavka održivog razvoja. Da bi mogli sudjelovati, građanima treba osigurati pristup informacijama. Međutim, iako su propisima osigurane mogućnosti sudjelovanja javnosti u odlučivanju i građanima je dana mogućnost iznošenja mišljenja, ta se mišljenja, u pravilu, ne uvažavaju.

**2.4.3. Procjena utjecaja na okoliš/strateška procjena utjecaja na okoliš**

Zakon o zaštiti okoliša propisuje da u postupku strateške procjene sudjeluje javnost. Za razliku od toga, u postupku procjene utjecaja na okoliš sudjeluje javnost i zainteresirana javnost.

Javnosti je dostupno Izvješće o provedenom postupku strateške procjene njegovom objavom na internetskim stranicama nadležnog tijela, koje se mora izraditi tek u roku od 30 dana nakon usvajanje strategije, plana ili programa, kada više ne postoji mogućnost reakcije na način na koji su primjedbe razmatrane, a ne postoji ni obveza neposrednog informiranja zainteresirane javnosti o izvješću.

S obzirom na opisanu metodu informiranja javnosti i zainteresirane javnosti o svim fazama postupka SPUO u Hrvatskoj, ono se može smatrati neučinkovitim te stoga nije u skladu s odredbama Aarhuške konvencije.

U postupcima procjene utjecaja na okoliš (PUO) opis sudjelovanja javnosti sadrži popis sudionika i paušalno opisane primjedbe i prijedloge te koje primjedbe jesu, a koje nisu usvojene, ali u skraćenom obliku bez povezivanja s tekstom studije utjecaja na okoliš pa je teško povezati usvajanje primjedbi s učincima tog usvajanja. Ne postoji nikakva obveza objave izmijenjene studije utjecaja na okoliš u skladu s usvojenim prijedlozima i primjedbama javnosti, a iz izvješća o provedenoj javnoj raspravi ne proizlaze cjeloviti komentari svih sudionika javne rasprave, niti se objavljuju grafički prilozi koji su sastavni dio rješenja.

Postupci procjene utjecaja na okoliš završavaju rješenjima o prihvatljivosti zahvata za okoliš, koja se mogu osporavati žalbama višim instancama ili tužbama Upravnom sudu.

Postupak strateške procjene ne završava upravnim aktom pa se ne može ni osporavati sudskim postupcima. To vrijedi za svaku fazu postupka strateške procjene: - odluka nakon provedenog postupka ocjene o potrebi strateške procjene, - odluka o sadržaju strateške studije, - mišljenje povjerenstva za ocjenu strateške studije, - mišljenje tijela i/ili osoba određenih posebnim propisima, - mišljenje tijela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i drugih tijela, - mišljenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite okoliša, - izvješće o provedenom postupku.

U postupcima ocjene prihvatljivosti zahvata za okoliš najvažnija je Studija utjecaja na okoliš, kao stručna podloga koja može i mora biti predmetom preispitivanja u postupku pred sudom jer je upravo ona srž cijelog postupka. U najvećem broju slučajeva Studija nema primjereno opisanih varijantnih rješenja, a nadležno ministarstvo, ako ni članovi povjerenstava za ocjenu studija utjecaja na okoliš ne osporavaju ovu nezakonitost.

**2.4.4. Pristup pravosuđu**

Sukladno članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije, država mora osigurati mogućnost “osporavanja činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš”. Članak 7. Aarhuške konvencije ne predviđa mogućnost pristupa pravosuđu u postupcima izrade planova i programa, tako da se na njih ne primjenjuje članak 9. stavak 2., ali je Odbor za praćenje provedbe Aarhuške konvencije u slučaju ACCC/C/2011/58 ocijenio da Bugarska svoje zakonodavstvo nije uskladila s Aarhuškom konvencijom jer javnosti, koja uključuje i okolišne organizacije, nije dala mogućnost pristupa pravosuđu kada su u pitanju generalni i detaljni urbanistički planovi kao i u odnosu na stratešku studiju njihova utjecaja na okoliš.

Mogućnost žalbe ili tužbe na neku odluku ili rješenje vremenski je ograničeno, a rok traje od datuma objave na internetskim stranicama.

ZZO obvezuje nadležna tijela da na način određen Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša “informiraju javnost i zainteresiranu javnost o sadržaju odluka kojima je odlučeno o zahtjevima nositelja zahvata i operatera u postupcima“. No Uredba ne propisuje drugačije obavještavanje zainteresirane javnosti od načina propisanog za javnost.

Osim toga, ZZO utvrđuje i da “o odgovarajućem upravnom aktu tijela javne vlasti i pravu na izjavljivanje žalbe Ministarstvu, odnosno podnošenje tužbe nadležnom sudu osobe u svojstvu zainteresirane javnosti bit će obaviještene dostavom toga akta ukoliko su podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti, odnosno putem javne obavijesti ili na drugi primjeren način sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima okoliša.” Uredbom nije uvedena obveza dostavljanja zainteresiranoj javnosti upravnog akta zajedno s informacijom o pravu na podnošenje žalbe ili tužbe akta ukoliko su podaci o osobi poznati tijelu javne vlasti.

U sporu pred sudom redovito se vrši proceduralna provjera postupka, dok se tek rijetko dublje preispituje sadržaj studija utjecaja na okoliš pa je moguće zaključiti da sudovi Aarhušku konvenciju ne provode uvijek djelotvorno.

**3. Građanskopravna zaštita okoliša**

Građanskopravna zaštita okoliša bremenita je brojnim problemima jer se cilj, kojem je građanski sudski postupak u pravilu namijenjen, svodi na pružanje pravne zaštite povrijeđenim ili ugroženim subjektivnim građanskim pravima,[[22]](#footnote-22)a time i ostvarenju primarno individualnih interesa. S druge strane, okoliš, kao dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, dakle državu, uživa njezinu osobitu zaštitu (članak 2. stavak 1. ZZO). Što se dakle događa, kada građanin, koji postupak za zaštitu okoliša pokreće jer je povrijeđen njegov vlastiti interes, ali i širi opći, državni interes za zaštitom okoliša, tko je sve ovlašten pokrenuti takve postupke, dakle tko ima aktivnu legitimaciju, a tko je pasivno legitimiran, kako treba definirati tužbeni zahtjev te kakve učinke ima odluka donesena u građanskom sudskom postupku, ovisiti će u pravilu o tome je li podnesena ekološka tužba, dakle pokrenut postupak individualne ili kolektivne pravne zaštite okoliša. Kako bi dali odgovore na postavljena pitanja, potrebno je najprije definirati pravni izvore zaštite okoliša u građanskom sudskom postupku, navesti obilježja ekološke tužbe te osnovne značajke individualne i kolektivne pravne zaštite. Provedena analiza, trebala bi omogućiti obradu problema koji su uočeni u građanskopravnoj zaštiti okoliša, pri čemu ćemo dati neke *de lege ferenda* prijedloge koji bi trebali doprinijeti većoj djelotvornosti građanskopravne zaštite okoliša.

**3.1. Pravni izvori**

Osnovni pravni akt kojim je uređen građanski sudski parnični postupak je Zakon o parničnom postupku[[23]](#footnote-23) koji u posebnom dijelu uređuje tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava (članci 502.a-502.h). Pored toga, posebne odredbe o tzv. *actio popularis* sadrži članak 1047. Zakona o obveznim odnosima[[24]](#footnote-24) koji u stavku 1. propisuje da svatko može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se uznemiravanje ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama. S obzirom na to da se ta materija uređuje u posebnom dijelu rada,[[25]](#footnote-25) za sada je dovoljno uputiti na to da je ekološka tužba, kao takva uređena ZOO-om, donosno da je ZOO poseban pravni izvor građanskopravne zaštite okoliša.

Očekivanja da će se ZZO pokazati kao pravni izvor koji bi trebao prebroditi pravne praznine koje se pojavljuju u građanskoj domeni zaštite okoliša u materijalnopravnom i postupovnom smislu nisu se pokazala realnim. Naime, ZZO u odredbama članka 5. st. 4. i 5. određuje da se ovaj Zakon ne primjenjuje na pitanja odgovornosti onečišćivača za imovinske i druge štete nanesene fizičkim i pravnim osobama, odnosno da se na pitanje odgovornosti za štetu u okolišu koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuju obvezni odnosi.

Pored toga, *šteta u smislu odgovornosti za štetu uzrokovanu u okolišu* sukladno čl. 4. t. 73. ZZO-a definira se kao mjerljiv štetni učinak, odnosno nepovoljna ili negativna promjena na prirodnim dobrima ili uslugama prirodnih dobara, koji može nastati na izravan ili neizravan način. Konačno, u okviru X. zakonskog dijela koji se odnosi na odgovornost za štetu u okolišu propisano je da naknada štete nanesene fizičkim i/ili pravnim osobama prilikom nanošenja štete u okolišu prouzročene djelatnostima iz čl. 173. ovog Zakona (djelatnosti opasne po okoliš), odnosno onečišćenjem onečišćivača, te naknada štete koja je tom prilikom nanesena imovini tih osoba ili bilo kojem gospodarskom gubitku, odnosno bilo kakvom pravu, ostvaruje se prema odredbama posebnog propisa kojim su uređeni obvezni odnosi (čl. 201. ZZO). U skladu s prezentiranim odredbama ZZO-a, crta razgraničenja između upravnopravne i građanskopravne postupovne metode povučena je između štete uzrokovane okolišu za koju je mjerodavan ZZO i štete koja je prouzročena imovini ili nekom drugom pravu fizičkih i pravnih osoba koja se prosuđuje prema pravilima Zakona o obveznim odnosima.

Ipak, treba zamijetiti da se građanska i upravna metoda pravne zaštite okoliša mogu ispreplitati, odnosno da bi se neki pojedinačni zahtjevi mogli ostvarivati u upravnom sporu i obrnuto, da bi se neki zahtjevi iz upravnopravne domene mogli ostvarivati u parničnom postupku.

Tako ZUS prilikom uređenja tužbenog zahtjeva u čl. 22. st. 4. propisuje da se uz glavni zahtjev (koji se odnosi na poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke) može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koju je počinio tuženik. Zbog toga bi tužitelj koji osporava akt javne vlasti kojim je omogućeno obavljanje određene djelatnosti kojom se šteti okolišu, mogao postaviti i zahtjev za naknadu štete od tijela javne vlasti koje je donijelo takvu odluku. Pretpostavka za raspravljanje o tom pitanju u prvostupanjskom upravnom sporu bila bi da je upravni sud prihvatio tužbeni zahtjev, kojim se poništava donesena odluka. Zapravo, upravnom sporu pridružio bi se još jedan spor koji je s njim u uzročnoj vezi, jer je proizašao iz izvršenja osporavane pojedinačne odluke koja je predmet spora.[[26]](#footnote-26)

Tužbeni zahtjev mora biti precizno određen, jer ako se u sporu traži povrat stvari ili naknada štete, zahtjev u svezi sa stvarima ili visinom pretrpljene štete mora biti sadržan u tužbi (čl. 23. st. 2. ZUS). Stoga, ako sud ne može utvrditi je li šteta proizašla iz izvršavanja osporavane pojedinačne odluke i kolika je visina štete, uputit će tužitelja na ostvarenje tog zahtjeva u parničnom postupku. Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno tijela koja imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave naknađuje Republika Hrvatska (čl. 14. Zakona o sustavu državne uprave[[27]](#footnote-27)).

S druge strane, u parničnom postupku ne bi bilo nikakve zapreke da tužitelj zatraži prestanak djelatnosti onečišćivača i zabranu obavljanja te djelatnosti ubuduće, zahtjeva o kojima bi sud mogao raspraviti u okviru postupka osporavanja odluka, radnji i propusta tijela javne vlasti te djelovanja ili propuštanja djelovanja pravnih i fizičkih osoba u pitanjima zaštite okoliša (čl. 169. ZZO). U tom postupku sud bi mogao naložiti operateru, onečišćivaču odnosno tijelu javne vlasti, da poduzmu sve nužne mjere, uključujući i obustavu određenih djelovanja odnosno djelatnosti, obvezati operatera odnosno onečišćivača na plaćanje odgovarajuće naknade Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost kao i utvrditi privremene mjere i operateru, onečišćivaču odnosno tijelu javne vlasti naložiti njihovu provedbu (čl. 170. u svezi s čl. 169. ZZO).

**3.2. Ekološka tužba**

Za zahtjev da se ukloni opasnost štete prema čl. 1047. ZOO u doktrini[[28]](#footnote-28) i praksi prihvaćen je izraz „ekološka tužba. Riječ je o specifičnom zahtjevu koji se u parničnom postupku postavlja u općem ili individualnom interesu, a koji zbog svojih brojnih posebnosti zahtijeva posebnu analizu.

* + 1. **Procesna legitimacija**

Aktivnu legitimaciju za podnošenje ekološke tužbe prema odredbi članka 1047. st. 1. ZOO ima svatko. Zbog toga svatko može zahtijevati od drugog da ukloni izvor opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se uznemiravanje ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama.

Ekološka tužba može se podnijeti neovisno o tome je li podnositelj vlasnik nekretnine ili osoba koja nekretninu posjeduje na temelju prava izvedenog iz njegova prava[[29]](#footnote-29) te neovisno o tome je li podnositelj tužbe osoba koja je neposredno ugrožena (uklanjanje izvora opasnosti od kojeg znatnija šteta prijeti njemu), ili ne (uklanjane izvora opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta drugome).

To znači da bi svaka fizička ili pravna osoba mogla biti stranka u parnici koja bi se ticala zaštite okoliša (čl. 77. st. 1. ZPP). Organizacijski oblici koji nisu pravne osobe, mogli bi tužiti kada bi im legitimaciju (i time stranačku sposobnost) davali posebni propisi (čl. 77. st. 2. ZPP). Kao stranka u takvim parnicama mogli bi nastupiti i organizacijski oblici koji nemaju pravnu osobnost, kojima je sud, u pojedinim slučaju, priznao svojstvo stranke, našavši da ini s obzirom na predmet spora ispunjavaju bitne zahtjeve za to (čl. 77. st. 3. ZPP). Konačno, takvu bi zaštitu mogli tražiti i određena državna tijela, uz uvjet da su zakonom izrijekom ovlaštena pokrenuti parnične postupke u vezi sa zaštitom okoliša (čl. 78. ZPP).[[30]](#footnote-30)

Ekološka tužba na način na koji je uređena u čl. 1047. ZOO može biti usmjerena na ostvarivanje različitih zahtjeva, a aktivna legitimacija za podnošenje ove tužbe određena je zahtjevom koji se u postupku ekološke zaštite namjerava ostvariti. Tako ekološku tužbu kojom se zahtijeva uklanjanje izvora opasnosti ili suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete(čl. 1047. st. 1. ZOO) ovlašten je podnijeti svatko, ali će naknadu prekomjerne štete koja nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela (čl. 1047. st. 3. ZOO) moći zatražiti samo onaj tko je štetu neposredno pretrpio.

Razlike proizlaze iz pravne prirode interesa koji se u postupku ostvaruje – u okviru zahtjeva za uklanjanje izvora opasnosti ili zahtjeva da se tuženik suzdrži od obavljanja djelatnosti naglašen je javnopravni interes za zdravim okolišem, koji nije neposredno vezan uz osobu koja pravnu zaštitu traži, a u okviru zahtjeva za naknadu štete ostvaruje se primarno interes osobe čije je pravo povrijeđeno odnosno privatnopravni interes. Međutim, dužnost onečišćivača da naknadi štetu koju je prouzrokovao odražava kompenzacijski učinak ekološke tužbe.[[31]](#footnote-31)

I pasivna legitimacija prema čl. 1047. st. 1. ZOO vrlo je široka. Tuženik može biti „drugi“ svaka druga fizička ili pravna osoba, osoba koja obavlja djelatnost od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete (čl. 1047. st. 1. ZOO), posjednik izvora opasnosti (čl. 1047. st. 2. ZOO) ili osoba koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela (čl. 1047. st. 3. ZOO). Pojam posjednika trebalo bi tumačiti vrlo široko, neovisno o tome radi li se o posrednom ili neposrednom posjedniku, ali i suposjedniku, rukovodeći se načelom da u slučaju sumnje treba ići apsolutno *in favorem* objekta zaštite (okoliša), dakle u ovom slučaju lakšeg vođenja postupka, ne dirajući pri tome u kasnije međusobne odnose drugih suposjednika.[[32]](#footnote-32)

* + 1. **Tužbeni zahtjev**

Tužbeni zahtjev može glasiti na 1. uklanjanje izvora opasnosti (od kojeg prijeti znatnija šteta), 2. suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete 3. naknadu štete (ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti može se tražiti samo naknada prekomjerne štete), 4. poduzimanje društveno opravdanih mjera da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji, pojedini autori razlikuju dva vida ekološke tužbe - preventivnu ekološku tužbu i tužbu za naknadu štete.[[33]](#footnote-33)

Za preventivnu ekološku tužbu karakteristično je da do štete nije došlo, ali postoji opasnost za njeno nastupanje za širi, neodređeni krug osoba. Nasuprot tome, tužba za naknadu štete podnosi se kada je ekološki rizik već nastupio tj. kada je došlo do uzrokovanja štete na određenoj imovini ili zdravlju pojedinaca.[[34]](#footnote-34)

Osim ovoga kriterija, koji preventivnu i kompenzabilnu ekološku tužbu razlikuje u ovisnosti o tome je li ekološki rizik nastupio, ove se dvije vrste ekološke pravne zaštite razlikuju i na temelju drugih kriterija. Jedan od njih odnosi se na već istaknuto razlikovanje u aktivnoj legitimaciji. Naime, za razliku od preventivne ekološke tužbe koju može podnijeti svatko, kompenzabilnu ekološku tužbu može podnijeti samo ona osoba koja je pretrpjela štetu Ova dva vida ekološke tužbe razlikuju se i prema javnopravnim ili privatnopravnim elementima koji ih određuju.

**3.2.2.1. Uklanjanje izvora opasnosti i suzdržavanje od obavljanja djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje**

Podnositelj preventivne ekološke tužbe može zatražiti uklanjanje izvora opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta njemu ili drugome (čl. 1047. st. 1. ZOO).Jedna od bitnih pretpostavki koje moraju biti ispunjene da bi došlo do realizacije ovog zahtjeva je da je tužitelj dužan dokazati činjenicu prijeteće opasnosti od štete koja mora biti objektivizirana, odnosno opasnost od štete mora biti konkretna i izvjesna, a ne uvjetovana nekim potpuno neizvjesnim budućim događajem.[[35]](#footnote-35) [[36]](#footnote-36)

Osim prijeteće opasnosti, potrebno je da je riječ o znatnijoj šteti. Znatnija šteta kao svojevrsni pravni standard određuje se putem sudske prakse. Ono što svakako treba istaći je da u određenju znatnije štete ključna nije bila njezina visina, već objekt na kojem bi se štetne posljedice mogle ispoljiti – primarno život i zdravlje građana te sekundarno okoliš. Teret dokazivanja da šteta nije bila znatna je na tuženiku.[[37]](#footnote-37)

Ekološkom tužbom može se zahtijevati i da se tuženik suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete. Ovaj se zahtjev podnosi samo prema osobi koja određenu djelatnost obavlja bez odobrenja nadležnog tijela, jer u slučaju osobe koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobiveno odobrenje nadležnog organa vrijede druga pravila (čl. 1047. st. 3. ZOO).

Međutim, uklanjanje izvora opasnosti ili prestanak djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost od štete može se tražiti tek nakon što se uznemiravanje ili šteta nisu mogli spriječiti odgovarajućim mjerama. Slijedom navedenog, tužitelj bi u ekološkoj tužbi primarno trebao tražiti poduzimanje odgovarajućih mjera kojima bi se spriječilo uznemiravanje ili šteta i prilikom oblikovanja tužbenog zahtjeva biti upoznat sa svim podacima koji se tiču tuženika (i do kojih u pravilu najčešće ne može doći, jer ih tuženik odbija dati), odnosno raspolagati određeni znanjima na koji bi se način uznemiravanje ili šteta mogli spriječiti. Objektivno se ne može očekivati da tužitelj raspolaže takvim znanjima, tako da bi on već prilikom oblikovanja tužbenog zahtjeva morao angažirati vještaka odgovarajuće struke, kako bi precizno odredio tužbeni zahtjev.

Osim toga, preinaka tužbe prema Noveli ZPP-a iz 2013.[[38]](#footnote-38) moguća je samo do momenta zaključenja prethodnog postupka (čl. 190. st. 1.). Zbog toga se u postupanju sudova kao poseban problem ističu sporovi, u kojima tužitelj nakon zaključenja prethodnog postupka saznao za određene činjenice (primjerice ako je provedeno vještačenje temeljem kojeg bi bila nužna preinaka tužbenog zahtjeva), ali s obzirom na vremenski moment više nije moguće zatražiti preinaku tužbe. Naime, ako tužitelj nakon zaključenja prethodnog postupka više ne može zatražiti preinaku tužbe, trebalo bi mu dopustiti da dio zahtjeva kojim nije uspio preinačiti tužbu ostvari u novoj parnici. Jedan od mogućih načina na koji bi se taj problem mogao riješiti bilo bi i priznanje troškova predprocesnog vještačenja (koje je u praksi sudova navodno vrlo restriktivno).[[39]](#footnote-39)

**3.2.2.2. Naknada štete**

Prema čl. 1047. st. 3. ZOO ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela, može se zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice (prekomjerna šteta). U skladu s tim, protiv osobe koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela ne može se tražiti uklanjanje izvora opasnosti i suzdržavanje od uznemiravanja, već samo naknada prekomjerne štete koja je nastupila na imovini ili zdravlju oštećenog. Ovom zakonskom odredbom napušta se aktivna legitimacija iz čl. 1047. st. 1. ZOO-a koja omogućava da postupak pokrene svatko, a tužitelj može biti samo osoba koja je pretrpjela štetu. Ujedno, time se preventivno ostvarivanje javnopravnih ciljeva ekološkom tužbom u građanskoj parnici (čl. 1047. st. 1. ZOO) transformira u reparatornu, kompenzabilnu pravnu zaštitu radi ostvarivanja privatnopravnih ciljeva (čl. 1047. st. 3. ZOO), ali samo ako je tužitelj osoba koja je pretrpjela štetu, a tuženik osoba koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobila odobrenje nadležnog tijela.[[40]](#footnote-40)

S obzirom na to da će podnositelj tužbe za naknadu štete nastale uslijed onečišćenja okoliša moći zahtijevati samo ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela te ako šteta prelazi uobičajene granice (prekomjerna šteta), potrebno je definirati pojam prekomjerne štete. Radi se o pravnom standardu koji sudska praksa određuje na različite načine, ovisno o svakom pojedinom slučaju.[[41]](#footnote-41)

Problematično je i pitanje visine naknade koja će se u slučaju prekomjerne štete oštećeniku naknađivati. Stav sudske prakse o tom pitanju bio je da oštećenik nema pravo na naknadu cjelokupne štete, nego samo na naknadu onog dijela koji sud utvrdi da je prekomjerno oštećenje.[[42]](#footnote-42)

Učestali problem ekoloških tužbi predstavlja i vremenska disproporcija između imisione radnje i posljedice, pri čemu je dokazivanje da je šteta nastupila kao posljedica upravo te radnje otežano, jer šteta može biti posljedica imisione radnje, ali i djelovanja drugih uzroka koji su mogli doprinijeti šteti.[[43]](#footnote-43) Tako u slučaju tužiteljice koja je živjela i radila u neposrednoj blizini tvornice koja je upotrebljavala azbest u proizvodnom procesu i koja je oboljela od azbestoze Vrhovni sud RH nije prihvatio kao pravilnu pravnu ocjenu nižestupanjskih sudova o postojanju pravno relevantne uzročne veze potrebne za ocjenu postojanja odgovornosti tuženika. Smatrao je de se ne radi o „notornoj uzročnosti“ te da su nižestupanjski sudovi trebali uz pomoć vještaka utvrditi u kojoj mjeri su na oboljenje tužiteljice mogle utjecati okolnosti koje je tužiteljica navela glede svoga rada i stanovanja s obzirom na blizinu tvornice odnosno deponija i s obzirom na koncentraciju štetnih supstancija koje su mogle utjecati na oboljenje tužiteljice.[[44]](#footnote-44)

Kao ograničavajući faktor pri podnošenju tužbe za naknadu štete (kao i tužbe za zaštitu okoliša) i tijekom postupka u svezi sa zaštitom okoliša, brojni su financijski problemi koji mogu za tužitelja mogu predstavljati i ograničenje prava na pristup sudu.

Naime, ako bi tužitelj radi određenja tužbenog zahtjeva morao angažirati vještaka odgovarajuće struke – primjerice ako je zahtjev podnesen zbog teškog oštećenja zdravlja tužitelja vještaka medicinske struke, ili ako je potrebno utvrditi uzročnu vezu između određene radnje onečišćivača i posljedica koje su se odrazile na zdravlju oštećenika, moguće i vještaka drugih struka, to može predstavljati znatan financijski teret za tužitelja i ograničavati ili čak spriječiti podnošenje tužbe uopće.

* + 1. **Granice pravomoćnosti odluke**

Subjektivne granice pravomoćnosti odluka donesenih u povodu ekološke tužbe treba razmatrati s obzirom na zahtjev koji je u tužbi postavljen te s obzirom na stranke koje su u postupku u kojem je odluka donesena sudjelovale.

Ako je prihvaćen tužbeni zahtjev kojom se nalaže uklanjanje izvora opasnosti ili prestanak neke djelatnosti i odluka o tom zahtjevu postane pravomoćna i ovršna, prijedlog za ovrhu mogao bi podnijeti samo onaj tko je parnicu pokrenuo i tko raspolaže ovršnom ispravom. Stoga bi tužitelj iz ranije provedenog parničnog postupka koji raspolaže ovršnom ispravom (ovršna sudska odluka) mogao zatražiti ovrhu.

Ipak, premda je ta odluka donesena ne samo u interesu tužitelja koji je postupak pokrenuo, već moguće i u interesu drugih osoba kojima je prijetila znatnija šteta (njemu ili drugome), drugi neće moći podnijeti prijedlog za ovrhu jer oni u odluci kojom raspolaže tužitelj iz prvobitnog postupka kojem je prihvaćen tužbeni zahtjev nisu naznačeni kao tužitelji u rješenju o ovrsi i ne mogu biti naznačeni kao ovrhovoditelji, iako njihov pravni interes za prisilno ostvarenje tražbine postoji.

Tako Ovršni zakon[[45]](#footnote-45) u čl. 32. st. 1. propisuje da se ovrha određuje na prijedlog i u korist osobe koja je u ispravi nije naznačena kao vjerovnik, ako ona javnom ili ovjerovljenom privatnom ispravom dokaže da je tražbina na nju prenesena ili da je na nju na drugi način prešla. Ako se prijenos ne može dokazati na taj način, prijenos tražbine dokazuje se pravomoćnom odlukom donesenom u parničnom postupku. Odredba OZ-a o prijenosu tražbine ne odgovara ovom stanju stvari iz više razloga. Jedan od njih je da prijenos tražbine u ovom slučaju ne bi trebao biti nužan jer bi njezino prisilno ostvarenje bilo korisno za sve pogođene djelovanjem onečišćivača i provedeno u interesu svih. Jer, ako bi tužitelj u parnici zbog zaštiti okoliša ishodio odluku kojom je prihvaćen zahtjev za uklanjanje izvora opasnosti od kojeg prijeti znatnija šteta ili prestanak djelatnosti od koje prijeti uznemiravanje ili opasnost od štete, racionalno je za pretpostaviti i da će ako tuženik dobrovoljno ne postupi u skladu s odlukom, zatražiti prisilno ostvarenje tražbine u ovršnom postupku. Ali, što ako prijedlog za ovrhu izostane?!

Budući da odluke u parničnom postupku u pravilu djeluju *inter partes*, trebalo bi preispitati jesu li takvi dosezi dostatni i u postupcima za zaštitu okoliša, odnosno bi li trebalo proširiti subjektivne granice pravomoćnosti.

Prije svega, ako bi osoba koja živi na određenom području postavila zahtjev za naknadu štete koja je nastala na njezinom automobilu uslijed djelovanja onečišćivača i njezin zahtjev bude prihvaćen te ako je njezin prvi susjed koji stanuje u neposrednoj blizini također pretrpio štetu na svom automobilu, bi li on trebao pokrenuti novi parnični postupak u kojem bi se ponovno utvrđivale sve pretpostavke odgovornosti za štetu ili bi se on mogao pozvati na odluku koja je donesena u prvotnom slučaju, te bi mu s obzirom na područje koje je bilo zahvaćeno radnjama onečišćivača i na kojem on stanuje, trebao pripasti određeni iznos naknade štete.

Naime, sudovi u pravilu nisu vezani odlukama drugih sudova, pa bi slijedom toga, u drugoj parnici mogla donijeti i odluka drugačijeg sadržaja kojom bi se primjerice utvrdilo da ne postoji odgovornost tuženika te da slijedom toga tužitelj nema pravo na naknadu štete. Kako postupiti u takvim situacijama?[[46]](#footnote-46)

Čini se da bi odgovore trebalo potražiti u nekim novim modalitetima pravne zaštite koja se pruža.

* 1. **Procesnopravni aspekti zaštite okoliša**

Procesnopravni aspekti zaštite okoliša koji se manifestiraju u građanskom sudskom postupku, razlikuju se u ovisnosti o tome je li podnositelj tužbe izabrao individualni ili kolektivni put pravne zaštite. S obzirom na novine koje donosi kolektivna pravna zaštita uopće, moramo zaključiti da bi (za sada još uvijek neotkriveni) potencijal kolektivne pravne zaštite mogao prevladati probleme individualne pravne zaštite. Međutim, osnovno pitanje jest je li kolektivna pravna zaštita okoliša u Hrvatskoj, s obzirom na postojeće pravne izvore i formulacije koje ona sadrže uopće moguća.

* + 1. **Individualna pravna zaštita**

Individualna pravna zaštita kao vrsta pravne zaštite koja se u građanskom sudskom postupku pruža usmjerena je na ostvarivanje vlastitih individualnih interesa određenih povredom ili ugrožavanjem subjektivnih građanskih prava. Kao takva, ona je specifična prema nizu svojih osnovnih obilježja – pokreće je u pravilu osoba koja je osobno pretrpjela određenu povredu, definiranje tužbenog zahtjeva određeno je načelom dispozicije, a odluka donesena u postupku u pravilu djeluje *inter partes.*

S obzirom na to da navedena obilježja individualne pravne zaštite u pravilu ne odgovaraju općim interesima koji se pored individualnih trebaju ostvariti u postupku zaštite okoliša, čini se da je upravnopravna metoda prikladnija metoda za zaštitu okoliša.

Prije svega, individualnu zaštitu subjektivnih građanskih prava odlikuje pravilo prema kojem se postupak zaštite okoliša pokreće isključivo voljom tužitelja. U takvoj konstelaciji odnosa nepokriveni mogu ostati slučajevi u kojima stranka koja je primjerice pretrpjela štetu na svom zdravlju, neće pokrenuti postupak za naknadu štete, niti neki drugi postupak, jer je pokretanje takvih postupaka prepušteno isključivo njezinoj dispoziciji. Svojevrsnu korekciju u tom smislu predstavlja već analizirana ekološka tužba kojom se može zatražiti uklanjanje izvora opasnosti ili prestanak djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete (čl. 1047. ZOO).

Međutim ne dođe li do inicijative stranaka za pokretanje postupka pravne zaštite okoliša u građanskom sudskom postupku, unatoč odredbama koje strankama stoje na raspolaganju, onečišćivač neće biti ni na koji način sankcioniran.

Razlozi zbog kojih može izostati inicijativa stranke za pokretanje mogu biti različiti – financijske poteškoće u koje bi stranka zbog pokretanja postupka mogla zapasti ili zbog troškova zastupanja ili zbog previsoko određenog tužbenog zahtjeva ili zbog toga što smatra da neće imati ravnopravni položaj u postupku jer je protivnik financijski i ekonomski moćna tvrtka koja bi zbog utjecaja koje ima na tržištu i monopola mogla utjecati na tijek parničnog postupka. Primjerice, može angažirati veći broj odvjetnika specijaliziranih za to pravno područje, koji će pravnim znanjima znatno unaprijediti procesni položaj tuženika.

Zbog navedenog se kao neophodna javlja potreba da određene osobe ili tijela koje štite i promiču zaštitu interesa za zdravim okolišem pokreću te postupke, neovisno o tome je li do konkretne povrede građanskih subjektivnih prava došlo ili ne.

Osim toga, tužitelja očekuju i određene nepoznanice u oblikovanju tužbenog zahtjeva. Primjerice, ako je riječ o pravnoj osobi koja obavlja općekorisnu djelatnost tužitelj mora znati da u tom slučaju može tražiti naknadu štete samo ako je ona prekomjerna. Naravno, potrebno je znati i koji će iznos prekomjerne štete tražiti, odnosno hoće li iznos koji potražuje biti prenisko ili previsoko postavljen jer ga uslijed toga ga mogu snaći određene negative posljedice. Ili da tužbeni zahtjev neće kasnije moći preinačiti, već će morati voditi posebnu parnicu u pogledu ostatka zahtjeva ili će pak zbog nerealno postavljenog tužbenog zahtjeva, s kojim neće uspjeti u većem dijelu, snositi troškove postupka.

Konačno, kao poseban problem ističu se i subjektivne granice pravomoćnosti odluke donesene u postupku individualne pravne zaštite, jer ona djeluje samo prema strankama u postupku, ne i prema drugim osobama čija je imovina ili zdravlje također moglo biti pogođeno istim događajem – djelovanjem onečišćivača. S obzirom na to da sudovi nisu vezani odlukama drugih sudova, mogu se očekivati i različite sudske odluke u tim pitanjima, pravna nesigurnost i nejednaka kvaliteta pravne zaštite koja se građanima pruža. Sve to ukazuje na potrebu postojanja nekih drugih koncepata instituta pravomoćnosti, koji će na adekvatniji način prebroditi specifičnosti koje postupak zaštite okoliša u građanskom sudskom postupku donosi.

* + 1. **Kolektivna pravna zaštita**

Prezentirani problemi individualne pravne zaštite okoliša mogli bi se prevladati konceptom kolektivne pravne zaštite okoliša, točnije pravilima o tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava, čija su pravila sadržana u odredbama čl. 502.a-502.h ZPP.

Nakon što je Hrvatska prihvatila koncept kolektivne pravne zaštite uvođenjem udružne tužbe, kao tužbe koju u pravilu pokreću udruge radi zaštite kolektivnih, difuznih interesa i prava[[47]](#footnote-47) aktivna legitimacija prema čl. 502.a ZPP pripala je udrugama, tijelima, ustanovama ili drugim organizacijama koje su osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana.

One mogu, kad je takvo ovlaštenje posebnim zakonom izrijekom predviđeno i uz uvjete predviđene tim zakonom, podnijeti tužbu (tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava) protiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, uključujući i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i pravo. Stoga su aktivno legitimirane za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite udruge, tijela, ustanove i druge organizacije, ako ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke.

S obzirom na to da ovlaštene osoba ili tijela moraju biti osnovane u skladu sa zakonom, u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti baviti se zaštitom utvrđenih kolektivnih interesa i prava te da njihovo ovlaštenje i uvjeti moraju biti izrijekom propisani posebnim zakonom, dvojbeno je mogu li se odredbe ZZO-a o aktivnoj legitimaciji udruga (čl. 167. st. 2.) primijeniti u postupcima kolektivne pravne zaštite. Naime, kako odredbe ZPP-a u čl. 502.a upućuju na postojanje posebnog zakona kojim izrijekom trebaju biti određeni ovlaštenja i uvjeti za pokretanje postupaka kolektivne zaštite okoliša, sporno je jesu li to upravo odredbe ZZO-a i jesu li to odredbe o uvjetima koje moraju ispunjavati udruge koje pokreću postupke upravnopravne zaštite okoliša. Prema čl. 167. st. 2. ZZO udruga mora biti registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama, njezinim statutom mora biti određen cilj zaštita i unaprjeđenje okoliša i ona mora biti registrirana određeno vrijeme i aktivno sudjelovati u aktivnostima zaštite okoliša.

Međutim, kako sam ZZO to pitanje izrijekom ne uređuje, nejasno je kakav bi pristup radi postojanja te pravne praznine trebalo zauzeti. Dosadašnja hrvatska iskustva u primjeni kolektivne pravne zaštite svode se samo na slučaj zaštite kolektivnih interesa i prava potrošača radi kredita u švicarskim francima, u kojem su se primjenjivala posebna pravila Zakona o zaštiti potrošača[[48]](#footnote-48) i posebna odluka Vlade kojom se ovlaštenje za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša povjerilo određenim osobama ili tijelima.[[49]](#footnote-49)

Ono što svakako treba napomenuti je da aktivna legitimacija za pokretanje postupaka kolektivne zaštite okoliša nije propisana posebnim zakonom niti na drugi način, iz čega proizlazi da u Hrvatskoj nitko nije ovlašten na pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša. Time bi se zapravo impliciralo da sve dok se u ZZO ne propiše da su udruge za zaštitu okoliša koje ispunjavaju posebne, zakonom propisane uvjete ovlaštene pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite ili dok ne bi bila donesena posebna odluka Vlade kojom bi se odredile osobe ili tijela ovlaštene za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša, do pokretanje tih postupaka zbog izostanka uređenja aktivne legitimacije u posebnim pravilima, ne bi moglo ni doći.

Mogao bi se zauzeti i drugačiji stav, pa bi se u nedostatku posebnih pravila za građanske sudske postupke, ipak moglo primijeniti pravila o aktivnoj legitimaciji udruga za zaštitu okoliša prema ZZO-a, braneći taj stav time da u protivnom (dakle ako pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite udruga za zaštitu okoliša ne bi bilo moguće) uopće ne bi moglo doći do pokretanja postupka kolektivne zaštite okoliša, iako ih ZPP izrijekom uređuje, propisujući da su kolektivni interesi i interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine (čl. 502.a st. 2.).

Podnositelj tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava može, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, zatražiti 1. da se utvrdi da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štititi, 2. da se zabrani poduzimanje radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi ili prava osoba koje je tužitelj ovlašten štititi, uključujući i korištenje određenih ugovornih odredaba ili poslovne prakse, 3. da se tuženiku naloži poduzimanje radnji radi otklanjanja nastalih ili mogućih općih štetnih posljedica nedopuštenih postupanja tuženika, uključujući i uspostavu prijašnjeg stanja ili stanja koje će po mogućnosti najviše odgovarati tom stanju ili stanju u kojemu je moguća povreda zaštićenih kolektivnih interesa ili prava ne bi mogla nastupiti, 4. da se presuda kojom će biti prihvaćen koji od zahtjeva iz prethodnih točaka ovog stavka objavi na trošak tuženika u medijima. Postupanje tuženika iz točke 1. stavka 1. ovog članka kojima mogu biti povrijeđeni ili ugroženi interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štititi mogu biti i donošenje određenih pravila o uvjetima i načinu obavljanja djelatnosti tuženika ili odgovarajuća njegova praksa, izgradnja određenih objekata, propuštanje ugradnje propisanih zaštitnih ili drugih uređaja, imisije itd. (čl. 502. b ZPP).

Tužitelj je ovlašten samostalno ili kumulativno postaviti deklaratoran (utvrđenje povrede ili ugrožavanja) ili jedan ili više kondemnatornih zahtjeva (zabrana poduzimanja ugrožavajućih ili povrjeđujućih radnji; uklanjanje štetnih posljedica; objava presude kojom je prihvaćen zahtjev u medijima) kojima se u pravilu ostvaruje apstraktna pravna zaštita – neovisno o tom je li u konkretnom slučaju došlo do povrede ili ugrožavanja prava i interesa članova grupe.

Međutim, ovom tužbom se ne ostvaruje zahtjev za naknadu štete i ona nema kompenzabilan učinak, već će se ti zahtjevi, ako tužitelj uspije s tužbenim zahtjevom u postupku kolektivne pravne zaštite, ostvarivati u individualnim parnicama koje bi trebali pokrenuti članovi određene grupe pojedinačno. Tako čl. 502.c ZPP propisuje da se fizičke i pravne osobe mogu u posebnim parnicama za naknadu štete pozivati na pravno utvrđenje iz presude kojom će biti prihvaćeni zahtjevi iz tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štititi. U tom će slučaju sud biti vezan za ta utvrđenja u parnici u kojoj će se ta osoba na njih pozvati.

Ako usporedimo ekološku tužbu i tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava, u odnosu na tužbeni zahtjev nalazimo određene sličnosti ako i kada se ekološka tužba odnosi na uklanjanje izvora opasnosti i suzdržavanje od uznemiravanja i opasnosti od štete. Slično tome, tužbeni zahtjevi koji se u okviru tužbe za zaštitu kolektivne pravne zaštite mogu postaviti su zabrana poduzimanja radnji, otklanjanje nastupjelih ili mogućih općih štetnih posljedica, (čl. 502.b. st. 1. t. 1-3. ZPP), što je slično s poduzimanjem odgovarajućih mjera koje u čl. 1047. st. 1. propisuje ZOO.

Ipak, znatno je veći broj zahtjeva koji se mogu postaviti u tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava okoliša, pa se tako može zatražiti i da se presuda kojom je prihvaćen neki od zahtjeva objavi na trošak tuženika u medijima (čl. 502.b st. 1. t. 4 ZPP). Razlike postoje i u pogledu zahtjeva kojim se protiv osobe koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju ima odobrenje nadležnog tijela može tražiti samo naknada prekomjerne štete, koju je oštećenik pretrpio (čl. 1047. st. 3. ZOO). Suprotno od toga, tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava morala bi se moći podnijeti i protiv osobe koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju ima odobrenje nadležnog tijela, koristeći pri tom sve mogućnosti propisane odredbama ZPP-a o tužbenom zahtjevu (čl. 502.b ).[[50]](#footnote-50)

* 1. **Problemi uočeni u građanskopravnoj zaštiti okoliša**

Osnovni problemi koji su uočeni u građanskopravnoj zaštiti okoliša relativno su slični problemima uočenim u primjeni Aarhuške konvencije i ZZO-a, a svode se na problem financiranja pokretanja i tijeka građanskog sudskog postupka pravne zaštite okoliša, različitih poteškoća prilikom oblikovanja tužbenog zahtjeva i načina određivanja njegove visine, dokazivanja da je šteta nastupila upravo kao posljedica štetne radnje onečišćivača, a ne nekih drugih radnji, ograničenog dometa pravne zaštite u slučaju da se postupak vodi protiv pravne osobe koja obavlja općekorisnu djelatnost za koju je dobila odobrenje nadležnog tijela, subjektivnih granica djelovanja pravomoćne odluke donesene u postupku individualne pravne zaštite, pravne praznine u pogledu aktivne legitimacije za pokretanje postupka kolektivne pravne zaštite okoliša, time i potpune nemogućnosti primjene pravila o tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa.

Neki od navedenih problema mogli bi se otkloniti određenim normativnim zahvatima u postojeća zakonska rješenja ili donošenjem novih propisa. Osim odgovarajućih normativnih promjena, važnim se čini i potreba da se unaprijedi svijest građana o značaju koji zdravi okoliš za Hrvatsku uopće ima, a posebno na zdravlje građana.

**3.4.1. Financiranje pokretanja i tijeka postupka zaštite okoliša u postupku pred građanskim sudovima**

Jedan od osnovnih problema koji se manifestira i kao svojevrsni oblik faktičnog imovinskopravnog ograničenja prava na pristup sudovima jest pitanje može li građanin da bi pokrenuo postupak pravne zaštite okoliša usmjeren na otklanjanje izvora opasnosti ili zahtjev da se prestane obavljati djelatnost od koji proizlazi šteta, u svrhu oblikovanja tužbenog zahtjeva provesti potrebna vještačenja i tko će, odnosno tko uopće može financirati takve izdatke.

Naime, općepoznato je da tužitelj u parnici za naknadu štete koju je pretrpio oštećenjem zdravlja uslijed radnji tuženika, mora dokazati da postoji uzročno posljedična veza između posljedice (oštećenja zdravlja) i uzroka (štetne radnje štetnika). Da bi mogao podnijeti tužbu i oblikovati tužbeni zahtjev, tužitelj bi u pravilu i prije podnošenja tužbe trebao provesti vještačenje koja su vrlo skupa, pa ih stoga tužitelj u pravilu nije u mogućnosti snositi. Uslijed toga, vrlo je velika opasnost da osoba koja je pretrpjela štetu na zdravlju ili je tijekom trajanja parničnog postupka još uvijek trpi, neće moći pokrenuti parnični postupak.

Pored toga, tužitelj može biti samo jedan od predstavnika grupe građana koji trpe štetne posljedice uslijed nedopuštenih radnji tuženika, koji će troškove postupka (ako mu se ne pridruže i drugi građani ili barem neki od njih) morati snositi sam. U prevladavanju tih problema moglo bi pomoći i prihvaćanje predprocesnih troškova vještačenja od strane sudova kao i tzv. *Prozesskostenfinanzierung* odnosno financiranje vođenja postupka određenih osoba ili tijela koja se u slučaju ostvarenog uspjeha u parnici osobe koju su financirali, namiruju u određenom postotku od iznosa prihvaćenog tužbenog zahtjeva.

**3.4.2. Oblikovanje tužbenog zahtjeva**

Drugi uočeni problem, nakon što su eventualno prevladane poteškoće u financiranju pokretanja postupka, odnose se na oblikovanje tužbenog zahtjeva, odnosno na pravilnu spoznaju građana o tome što u kojem slučaju u parničnom postupku u povodu ekološke tužbe ili tužbe za naknadu štete mogu tražiti i koji se tužbeni zahtjevi mogu ostvarivati. U svezi s tim se zapravo očekuje da bi tužitelj koji sudjeluje u postupku individualne pravne zaštite trebao znati što može tražiti u postupku upravne, a što u postupku građanske zaštite okoliša.

Pored toga, trebao bi moći naznačiti vrijednost predmeta spora, odnosno specificirati tužbeni zahtjev i adekvatno odrediti njegovu visinu. Kao što smo već utvrdili – previsoko postavljen tužbeni zahtjev može rezultirati uspjehom samo u dijelu tužbenog zahtjeva, što će se reflektirati na troškove postupka. Ako pak tužitelj suviše nisko postavi tužbeni zahtjev, izlaže se riziku da kasnija preinaka (nakon zaključenja prethodnog postupka), više neće biti moguća.

Zbog toga će morati voditi novi postupak, multiplicirati troškove dvaju parnica kao i, ne svojom krivnjom biti spriječen u realizaciji ostatka zahtjeva u cijelosti. Pored toga, može se dogoditi da sud neće prihvatiti suđenje u novoj parnici pozivajući se na pravilo *ne bis in idem.*

**3.4.3. Aktivna legitimacija za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite okoliša**

Neki se uočeni problemi odnose na postupak kolektivne pravne zaštite okoliša, koji se s aspekta potencijala koji ta zakonska rješenja donose, čini pogodnim upravo za rješavanje problema zaštite okoliša u građanskom sudskom postupku.

S obzirom na to da ZPP u čl. 502.a st. 1. propisujući aktivnu legitimaciju za pokretanje postupaka u povodu tužbe za zaštitu kolektivnih prava i interesa određuje da aktivnu legitimaciju imaju osobe ili tijela, ako je njihovo ovlaštenje izrijekom propisano posebnim zakonom, postupak kolektivne zaštite okoliša ne bi se mogao pokrenuti jer ZZO-om i drugim pravnim aktima izrijekom nije propisano koje su to osobe ili tijela koje bi bile ovlaštene pokrenuti postupak kolektivne pravne zaštite.

S druge pak strane, ako bi se prihvatilo fleksibilnije rješenje, prema kojem bi aktivnu legitimaciju za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite trebale imati udruge za zaštitu okoliša koje u postupku pred upravnim tijelima ili upravnim sudovima ispunjavaju ZZO-om propisane uvjete, sporno je na koji bi način reagirali građanski sudovi. Ono što je iz dosadašnje prakse postupanja sudova razvidno, to je da smo u Hrvatskoj do sada imali samo jedan postupak kolektivne zaštite potrošača, koji se zbog svoje dugotrajnosti i uključenosti različitih sudskih i drugih tijela nije pokazao kao osobito djelotvorna metoda prave zaštite, za očekivati je da sudovi neće biti spremni suditi u tako zahtjevnim postupcima u kojima će aktivna legitimacija biti sporna.

Stoga je za preporučiti da se ZZO-om ili nekim drugim pravnim aktom koji se tiče zaštite okoliša propiše aktivna legitimacija udruga za zaštitu okoliša ili drugih ovlaštenih tijela. Druga mogućnost je da se Uredbom ili odlukom Vlade (kao u slučaju osoba ili tijela ovlaštenih na pokretanje postupka kolektivne zaštite potrošača) odrede osobe ili tijela ovlaštena na pokretanje postupaka kolektivne zaštite okoliša.

**3.4.4. Subjektivne granice pravomoćnosti odluka**

Osim navedenih problema, ključnim se pokazuje i problem djelovanja sudskih odluka u građanskim sudskim postupcima, odnosno njihovih učinaka u pravilu *inter partes.* Tu problematiku komplicira nekoliko nespojivih točaka. Tako u postupku individualne pravne zaštite koji tužitelj pokreće radi realizacije nekog svog privatnopravnog interesa (oštećenja zdravlja), odluka kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev za naknadu štete tužitelja i kojom je utvrđeno da je do oštećenja zdravlja došlo uslijed radnji onečiščivača, koje su imale posljedice na širem području, djeluje samo prema strankama u tom postupku. To znači da se tužitelj (osoba koja živi na području na kojem je onečiščivač djelovao) u nekom drugom postupku ne može pozivati na donesenu odluku te da sud u odnosu na novog tužitelja može donijeti odluku potpuno različitog sadržaja – odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti ili u njegovom većem dijelu.

Takva različita rješenja mogla bi se prevladati u postupku kolektivne pravne zaštite (koji se, između ostalog, ne pokreću jer nije izvjesna aktivna legitimacija za njihovo pokretanje), jer odluka donesena u postupku kolektivne pravne zaštite djeluje prema svim pripadnicima određene grupe, skupine ili klase. U skladu s tim, bi u slučaju prihvaćanja tužbenog zahtjeva ovlaštene osobe ili tijela u postupku kolektivne pravne zaštite okoliša, pripadnici grupe u individualnim parnicama u kojima bi se trebalo odlučivati o njihovim kompenzabilnim zahtjevima, mogli pozivati na odluku donesenu u postupku kolektivne pravne zaštite, čime se doprinosi pravnoj sigurnosti i uravnoteženoj djelotvornosti pravne zaštite koja se pruža.

**4. Praksa Europskih sudova u rješavanju pitanja okoliša**

**4.1. Pravni izvori**

U Europskoj normativnoj aktivnosti usvojeno je cijeli niz direktiva i Uredbi.

Direktiva o integralnoj prevenciji i kontroli zagađenja,[[51]](#footnote-51) predstavlja temelj politike Europske unije u oblasti okoliša.

Direktive koje se odnose na prvi i drugi “stup” Aarhuške konvencije, koje su države članice EU morale prenijeti u svoja nacionalna zakonodavstva su:

Direktiva 2003/4/EZ europskog parlamenta i vijeća od 28. siječnja 2003. o pristupu javnosti informacijama o okolišu i kojom se ukida Direktiva vijeća 90/313/EEZ;

Direktiva 2003/35/EZ europskog parlamenta i vijeća od 26. svibnja 2003. kojom je osigurano sudjelovanje javnosti kod izrade određenih planova i programa koji se odnose na okoliš te se njom izmjenjuju i dopunjuju odredbe o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u direktivama vijeća: 85/337/EEZ (tzv. EIA direktiva) i 96/61/EZ;

Ostale direktive kojima je također propisano sudjelovanje javnosti kod donošenja odluka u pitanjima okoliša su: Direktiva 2001/42/EZ od 27. lipnja 2001. o procjeni određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i Direktiva 2000/60/EZ od 23. listopada 2000. kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice u području vodne politike konvencije;

Direktiva o sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu 85/337/EEZ -EIA direktiva, propisuje mjere koje će omogućiti da se onečišćenje spriječi umjesto da se naknadno uklanjaju njihove posljedice (1. paragraf preambule), da se ostvare ciljevi Europske unije na području zaštite okoliša i kvalitete života (3. paragraf preambule), da se nadopune i koordiniraju postupci izdavanja dozvola za zahvate koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš (5. paragraf preambule), da se na temelju primjerenih informacija zainteresiranih investitora, koje mogu nadopuniti tijela javne vlasti i zainteresirana javnost, osigura prethodna procjena utjecaja zahvata koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš (6. paragraf preambule).

EIA direktiva propisuje koji su minimalni zahtjevi koji moraju biti ispunjeni da bi njezina svrha bila ispunjena pa navodi zahvate za koje je, s obzirom na njihovu prirodu, veličinu ili lokaciju, potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, koje elemente okoliša i utjecaja na ljude procjena mora obuhvatiti (čl. 3.), minimum podataka koje je pri procjeni potrebno uzeti u obzir, način sudjelovanja javnosti i drugo.

Transponiranjem svake direktive u svoje zakonodavstvo države članice moraju osigurati postizanje svrhe direktive i osigurati minimalne zahtjeve propisane direktivom. Pri primjeni direktiva u državama članicama mogu se javiti problemi u vezi s usvajanjem odgovarajućih mjera u danom roku, sukladnost tih mjera direktivi i njihova ispravna primjena. Svaki od tih problema, ako se ne riješi u nacionalnim postupcima, moguće je riješiti pred Sudom Europske unije koji je jedini nadležan za tumačenje europskog prava.

U onim slučajevima u kojima postoji sumnja da, zbog pogrešne implementacije direktive, nisu osigurana sva prava predviđena europskom pravnom stečevinom, stranke se u upravnom postupku i pred sudom mogu pozvati na pojedine odredbe europske pravne stečevine.

Ako u praksi Suda Europske unije, već prethodno, nije riješena nedoumica oko tumačenja europskog prava, sud može, a najviši sud mora, samostalno ili na zahtjev stranke, uputiti tzv. prethodno pitanje (*engl. preliminary ruling procedure*) Sudu Europske unije i pričekati s rješavanjem slučaja dok Sud Europske unije ne riješi prethodno pitanje. Sud Europske unije ne utvrđuje činjenice u podnesenom slučaju, već interpretira pravnu normu koja se ima primijeniti na činjenično stanje koje je utvrdio sud države članice.

**4.2. Osnovni problemi u pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša**

Komisija je kao osnovne probleme u pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša utvrdila

1. Problem pristupa pojedinaca i nevladinih organizacija nacionalnim sudovima

U tom smislu se objašnjava i zašto su pojedini nacionalni sudovi Sudu EU podnijeli brojne zahtjeve za prethodnu odluku u kojima traže da im se objasne treba li dati pristup sudu i u kojim okolnostima nacionalnim sudovima . Naime, nedjelotvoran pristup pravosuđu onemogućava djelotvorne postupke zaštite okoliša i njihovo pokretanje uopće, čime primjerice, zbog pasivnosti administracije, dolazi do nezdrave razine onečišćenja zraka.

1. Problem opterećenosti javnih uprava i nacionalnih sudova

Problem opterećenosti javnih uprava i nacionalnih sudova nastaje kao posljedica nejasnoća koje nastaju u realizaciji zahtjeva za zaštitu okoliša. Posljedično tome, veća jasnoća na temelju sudske prakse EU-a doprinosi učinkovitoj javnoj upravi i radu pravosuđa.

1. Problem kašnjenja u donošenju upravnih odluka povezanih s duljinom trajanja sporova

Problem kašnjenja u donošenju upravnih odluka povezanih s duljinom trajanja sporova zbog nejasnih propisa o pristupu pravosuđu – primjerice pravima o legitimaciji za pokretanje tih postupaka i opsegu sudskog preispitivanja osobito je manifestan u području djelovanja poduzeća. Naime pravodobna reakcija i jasan pravni okvir trebali bi osigurati za mala i srednja poduzeća pravovremeno izdavanje odobrenja za rad i spriječiti nesigurnost u pogledu rizika i opsega sporova. Osim toga, šteta može biti nanesena poduzećima i time što ona, zbog nedjelotvornog pristupa pravosuđu nemaju čist okoliš, o kojem može ovisiti i obavljanje njihove djelatnosti.[[52]](#footnote-52)

**4.3. Javni interesi, obveze i prava povezani s ostvarivanjem sudske zaštite**

Nevladine organizacije u području okoliša imaju važnu ulogu u osiguravanju poštovanja obveza na temelju prava EU-a u području okoliša i uživaju široko pravo na zaštitu okoliša, koje nacionalni sudovi moraju braniti.

Tako je u predmetu *LZ I* (poznatom i kao „Slovački smeđi medvjedi”) Sud presudio da *„sud koji je uputio zahtjev mora u najvećoj mogućoj mjeri protumačiti postupovna pravila povezana s uvjetima koje treba ispuniti da upravni ili sudski postupak bude u skladu s ciljevima članka 9. stavka 3. Konvencije i s ciljem djelotvorne sudske zaštite prava zajamčenih pravom Europske unije kako bi se organizaciji za zaštitu okoliša, kao što je organizacija Lesoochranarske zoskupenie, omogućilo da pred sudom osporava odluku donesenu nakon upravnog postupka, a koja bi mogla biti u suprotnosti s pravom Europske unije u području okoliša.“*[[53]](#footnote-53)

Osim toga, presuda u predmetu *LZ I* važna je i zato što se odnosila na odluku javnog tijela o dopuštanju lova na smeđe medvjede, što je odstupanje od odredaba o zaštiti vrsta utvrđenih Direktivom 92/43/EEZ o staništima. Cilj odredaba te Direktive o zaštiti vrsta nije zaštita jedinki, nego zaštita okoliša, što je pak u općem interesu javnosti. Stoga je Sud EU-a potvrdio da je nevladina organizacija u području okoliša koja je tužiteljica imala pravo na sudsku zaštitu u konkretnom slučaju, odnosno na provedbu odredaba Direktive 92/43/EEZ o staništima.[[54]](#footnote-54)

„Javnost” prema članku 2. stavku 4. Aarhuške konvencije uključuje i pojedince kojima treba priznati ulogu u zaštiti okoliša. Zbog toga pristup nacionalnim sudovima obuhvaća ne samo nevladine organizacije, već i prava pojedinaca na sudjelovanje u postupku zaštite okoliša.

Zbog toga u predmetu *Kraaijeveld* Sud EU-a napomenuo je da se postupovnim pravima osigurava djelotvorna provedba prava EU-a u području okoliša: *„Ako su tijela Zajednice državama članicama putem direktive nametnula obvezu poštovanja određenog tijeka postupanja, koristan učinak takvog akta oslabio bi ako se pojedinci na njega ne bi mogli pozvati pred svojim nacionalnim sudovima”.[[55]](#footnote-55)*

Konkretan tijek postupanja u tom predmetu odnosio se na izradu procjene učinka na okoliš, koja je uključivala javno savjetovanje. Isto obrazloženje vrijedi i za druge odredbe prava EU-a u području okoliša kojima se propisuje javno savjetovanje, npr. odredbe iz Direktive 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša.[[56]](#footnote-56)

**4.4. Aktivna legitimacija**

Aktivna legitimacija, pravo je na pokretanje postupka pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom radi zaštite prava ili interesa tužitelja. Pravo na pokretanje postupka odnosi se na odluke, radnje i propuste javnih tijela, kojima se mogu kršiti to pravo ili interes. Osim što se tako osigurava zaštita prava i interesa, aktivna legitimacija način je da se osigura odgovornost za takve odluke, radnje i propuste.

Kad je riječ o pojedincima, preduvjet dokazivanja „povrede prava” ili dovoljnog interesa radi dobivanja aktivne legitimacije za osporavanje određene djelatnosti mora se tumačiti i primjenjivati u kontekstu obveze davanja šireg pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša. Prava koja mogu biti povrijeđena obuhvaćaju postupovna prava pojedinca koja proizlaze iz prava EU-a u području okoliša (npr. prava na sudjelovanje javnosti) kao i materijalna prava zajamčena pojedincu (npr. zaštita ljudskog zdravlja, prava vlasništva).

Za nevladine organizacije u području zaštite okoliša koje imaju zakonsku aktivnu legitimaciju za pokretanje postupaka zaštite okoliša vrijedi da kriteriji koje nevladine organizacije u području okoliša moraju ispuniti ne smiju biti pretjerano zahtjevni. Tako je u predmetu *Djurgården* Sud EU-a potvrdio je da se *„nacionalnim pravom može zahtijevati da cilj takve udruge, koja sudskim postupkom namjerava osporavati projekt obuhvaćen Direktivom 85/337/EEZ [sadašnja Direktiva 2011/92], bude zaštita prirode i okoliša”[[57]](#footnote-57)* Međutim, u ispunjavanju toga kriterija nikako ne treba poći od toga da jedini cilj nevladine organizacije treba biti zaštita okoliša. S druge strane, izgleda da država članica smije zahtijevati da zaštita okoliša bude glavni ili važan cilj nevladine organizacije.

Pojedine države članice zahtijevaju da nevladina organizacija ispuni i neke druge kriterije za dobivanje zakonske aktivne legitimacije. To može biti neovisnost ili neprofitna priroda nevladine organizacije ili zasebna pravna osobnost u okviru nacionalnog prava. Ili pak nevladina organizacija mora dokazati da ima čvrste financijske temelje za promicanje zaštite okoliša. Isto tako, može se propisati koliko dugo organizacija mora postojati kako bi dobila zakonsku aktivnu legitimaciju.

Kao jedna od kriterija temeljem kojeg se prosuđuje aktivnost nevladinih organizacija je i broj članova te organizacije. U tom smislu treba uzeti u obzir obrazloženje Suda EU-a u predmetu *Djurgården* u vezi sa zahtjevima za članstvo, u okviru kojeg je presudio da propisani broj članova ne smije biti takav da bi ugrozio ostvarivanje prava na pristup pravosuđu.[[58]](#footnote-58)

Svakako treba napomenuti da države članice ne smiju ograničiti aktivnu legitimaciju za osporavanje odluke javnog tijela na one pripadnike zainteresirane javnosti koji su sudjelovali u prethodnom upravnom postupku za donošenje te odluke.

U tom je smislu u predmetu *Djurgården* Sud EU-a presudio da u kontekstu odluke povezane s Direktivom 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš „*postupak odlučivanja u području okoliša […] razlikuje se i ima drugačiju svrhu od sudskog preispitivanja jer se potonje, prema potrebi, može odnositi na odluku donesenu na kraju tog postupka”* Stoga „*zainteresirana javnost […] mora imati pristup postupku preispitivanja za osporavanje odluke kojom je tijelo pripojeno sudu države članice donijelo odluku o zahtjevu za odobrenje provedbe projekta, neovisno o ulozi koju je mogla imati u razmatranju tog zahtjeva tako što je sudjelovala u postupku pred tim tijelom i izrazila svoje mišljenje*”.[[59]](#footnote-59) [[60]](#footnote-60)

**4.5. Privremene mjere**

Osnovno pravilo koje se tiče privremenih mjera je da nacionalni sud koji odlučuje o sporu koji se regulira zakonodavstvom EU-a u području okoliša mora imati mogućnost određivanja privremenih mjera.

U predmetu *Križan,* koji se odnosio na dozvolu za odlagalište, Sudu EU-a postavljeno je pitanje jesu li u skladu s odredbama o pristupu pravosuđu iz trenutačne Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama dopuštene privremene mjere (iako u njoj nisu izričito navedene). Sud je utvrdio da „*ostvarivanje prava na pokretanje postupka predviđenog člankom 15.a [tadašnje] Direktive 96/61 ne bi omogućilo učinkovito sprečavanje tog onečišćenja ako ne bi bilo moguće spriječiti da postrojenje, kojemu je dodijeljena dozvola tako je da ta direktiva prekršena, nastavi raditi do donošenja konačne odluke o zakonitosti te dozvole. Iz toga proizlazi da se jamstvom učinkovitosti pravnog sredstva propisanog u tom članku 15.a zahtijeva da pripadnici zainteresirane javnosti trebaju imati pravo od suda ili nadležnog nezavisnog i nepristranog tijela zatražiti da odredi privremene mjere kako bi se spriječilo to onečišćenje, uključujući prema potrebi privremenom suspenzijom sporne dozvole”[[61]](#footnote-61)* [[62]](#footnote-62)

**4.6. Troškovi**

Konačno, vrlo važan element koji ukazuje na (ne)osiguranje djelotvornosti postupka zaštite okoliša upravo je primjena odredbi o troškovima postupka zaštite okoliša. Naime, države članice moraju osigurati da postupci sudskog preispitivanja za osporavanje odluka, radnji i propusta koji se odnose na pravo EU-a u području okoliša ne budu toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje.

U tom smislu potrebno je osigurati da troškovi postupka sudskog preispitivanja ne smiju imati izrazito odvraćajući učinak na pokretanje postupka pred nacionalnim sudom. To posebno vrijedi za predmete iz područja okoliša, koji se često pokreću radi zaštite općeg javnog interesa, a ne radi ostvarivanja financijske dobiti. Zapravo se zainteresirana javnost može odlučiti, nakon što odvaže potencijalne koristi od sudskog spora u odnosu na rizik u pogledu visokih troškova tog sudskog spora, da neće zahtijevati sudsko preispitivanje ni u dobro utemeljenim predmetima.

Tako je u predmetu *Edwards i Pallikaropoulos* Sud EU-a utvrdio je da zahtjev da troškovi postupka ne smiju biti toliko visoki da bi se time sprečavalo njihovo provođenje *„proizlaze, u području okoliša, iz pridržavanja prava na djelotvorni pravni lijek sadržanog u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i iz načela učinkovitosti, u skladu s kojima detaljna postupovna pravila, kojima se uređuju radnje za zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Europske unije, ne smiju u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati izvršavanje prava dodijeljenih pravom Europske unije*.”[[63]](#footnote-63)

To ujedno znači *„da osobe na koje se odnose te odredbe ne bi trebale biti spriječene u podnošenju pravnog sredstva koje ulazi u područje primjene tih članaka ili ustrajanja na njemu zbog financijskog troška koji bi im zbog toga nastao.”*[[64]](#footnote-64)odnosno da s odredbe o troškovima primjenjuju na sve stadije postupka, dakle ne samo u prvostupanjskom postupku, nego i u žalbenom postupku ili postupku druge žalbe.[[65]](#footnote-65)

Osim toga, Sud EU-a razmotrio je pitanje kako bi nacionalni sudovi trebali primjenjivati načelo *„*gubitnik plaća*”* pri odlučivanju o troškovima u pogledu neuspješnih tužitelja u predmetima povezanima s okolišem.

Sudskom se praksom uspostavlja da su pri odlučivanju nacionalnog suda o troškovima važni subjektivni i objektivni aspekti. Tako subjektivni elementi uključuju: financijsku situaciju predmetne osobe, postoji li izgledna mogućnost za uspjeh tužitelja, važnost predmeta za tužitelja i za zaštitu okoliša, složenost primjenjivog prava i postupka te potencijalnu nepromišljenost tužbe u njezinim različitim fazama.[[66]](#footnote-66)

Nacionalni bi sud osim razmatranja posebnog položaja tužitelja (subjektivni test) i pojedinih činjenica predmeta trebao primijeniti objektivni test, kako bi se osiguralo da troškovi nisu objektivno nerazumni. Sud EU-a naglasio je to u vezi s pripadnicima javnosti i njihovim udrugama koji imaju aktivnu ulogu u zaštiti okoliša[[67]](#footnote-67) Troškovi postupka stoga ne smiju prijeći financijske mogućnosti zainteresirane strane niti se, u svakom slučaju, pokazati objektivno nerazumnima.[[68]](#footnote-68)

Istodobno bi trebalo podsjetiti da se člankom 47. stavkom 3. Povelje o temeljnim pravima propisuje da se „*pravna pomoć osigurava [...] za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu”.* Na temelju te odredbe države članice mogu slobodno odabrati sredstva kojima se strankama u sudskim sporovima jamči pravna pomoć i tako osigurava izvršenje učinkovitog prava na pristup sudu. Države članice stoga mogu slobodno uspostaviti svoje sustave pravne pomoći kako im se čini primjerenim. Neki od primjera su pristup savjetovanju prije početka parnice, pravna pomoć i zastupanje na sudu te oslobođenje od plaćanja troškova postupka ili pomoć pri plaćanju. Pravo na pravnu pomoć nije apsolutno i može podlijegati ograničenjima, što vrijedi i za pravo pristupa sudu. Države članice stoga mogu slobodno odrediti uvjete za dodjelu pravne pomoći, primjerice ovisno o mogućnosti tužitelja da dobije postupak. Međutim, tim se uvjetima pojedincima ne onemogućava *„*praktičan i djelotvoran*”* pristup sudu na koji imaju pravo.[[69]](#footnote-69) [[70]](#footnote-70)

1. **Vježba**

**Vježba 1.**

Podnositelji su temeljem članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02. – pročišćeni tekst) Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnijeli prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja općine Podstrana (Službeni glasnika Općine Podstrana broj 8/08 od 23. listopada 2008.) koju je donijelo Općinsko vijeće Općine  Podstrana na sjednici 16. listopada 2008.

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-5058/2008 od 5. ožujka 2012. navedeni predmet je ustupljen na nadležno rješavanje ovom Sudu.

U prijedlogu podnositelji u bitnome navode da je Općinsko vijeće Općine Podstrana donošenjem Izmjena i dopuna Prostornog plana počinilo niz nezakonitosti te nije poštivalo stroge odredbe Zakona o gradnji i prostornom uređenju (Narodne novine, broj. 76/07). Osporavaju sve odredbe Izmjena i dopuna jer  ni jedna odredba nije u skladu s odredbom članka 95. stavka 4. Zakona o gradnji i prostornom uređenju. Prema navedenoj odredbi nositelj izrade dužan je najkasnije u roku od devet mjeseci od završetka javne rasprave donijeti prostorni plan, a nakon proteka tog roka javna rasprava se mora ponoviti. Ističu da su Izmjene i dopune prostornog plana donijete nakon punih 13 mjeseci od završetka javne rasprave. Javna rasprava završila je početkom mjeseca listopada 2007., a Izmjene i dopune donesene su 23.listopada 2008., dakle, skoro tri mjeseca po proteku roka za njihovo donošenje. U tom slučaju, smatraju da  ako prostorni plan nije donesen, Općina Podstrana je bila dužna ponoviti javnu raspravu. Nadalje navode da im nadležni odjeli Općine Podstrana izbjegavaju dati Izvješće o javnoj raspravi, a  posebno izvješća o prethodnoj i javnoj raspravi  što predlažu da se pribavi iz kojih će biti razvidno  kada je javna rasprava održana, kada je  okončana, a bit će vidljiv i čitav tijek donošenja spornih  Izmjena i dopuna Plana. Također  navode da je trebalo provesti ponovnu javnu raspravu jer se nakon javnog uvida i nakon provedene javne rasprave dogodila promjena kojom su tri zemljišne čestice u njihovom suvlasništvu  površine cca 3.500 m2 prenamijenjene iz turističke zone u zonu javne zelene površine čime je donositelj postupio suprotno odredbi članka 93.stavka 1. Zakona o gradnji i prostornom uređenju, tj. povrijeđena je odredba o obveznosti  provođenja ponovne javne rasprave, jer se ovakvom izmjenom očito zadire u vlasničke  odnose i kada takvo rješenje nije bilo u konačnom prijedlogu niti na javnoj raspravi i kada je isto doneseno bez ikakvog javnog uvida i mogućnosti da se predlagatelji o istom očituju. Ističu da je odredba članka 7. točke 17. tekstualnog dijela Izmjena i dopuna neusklađena s grafičkim dijelom jer je u tekstualnom  dijelu kao javna zelena površina navedena površina „istočno od hotela L.“, dok je na grafičkom prikazu prikazana kao nekretnina koja nije „istočno od hotela L.“. Ističu da je podnositelj M. V. podneskom od 2. rujna 2007. dao  svoje primjedbe i prijedloge na Izmjene i dopune Plana  na koje mu donositelj nije odgovorilo, niti je dao svoje obrazloženje te je time postupio protivno odredbi članka 96.  navedenog Zakona.  Navode da se donositelj oglušio i na primjedbe mještana naselja S. koji su tražili da se nekretnina  označena kao č.z. 2266/1 , a koja je u  vlasništvu Općine Podstrana i u naravi predstavlja park-šumicu prenamjeni u javni park te da Izmjene i dopune ne sadrže obvezne priloge kako to propisuje odredba članka 58.Zakona nego samo „kartografske prikaze“ kako se to navodi u članku 2. spornih izmjena. Predlažu da se  privremeno obustavi izvršenja pojedinačnih akata koje se poduzimaju na osnovi Izmjena i dopuna,  da se održi  javna rasprava i ukine sporne izmjene i dopune.

Donositelj nije dostavio očitovanje, već načelnik koji u  bitnome navodi da je obveza izrade prostornog dokumenta utvrđena Programom mjera  za unaprjeđenje stanja u prostoru Općine Podstrana od 4. srpnja 2006. (Službeni glasnik Općine Podstrana, broj: 5/2006.), temeljem  članka 11.Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj: 30/94., 68/98., 61/00., 32/02.,100/04) što sukladno Zakonu predstavlja početak postupka donošenja prostornog dokumenta pa smatra neosnovanim navod podnositelja da nisu postupali sukladno Zakonu o gradnji (Narodne novine, broj: 76/07), budući je navedenim Zakonom i to člankom 325. propisano  da postupci započeti po odredbama Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj: 30/94., 68/98., 61/00., 32/02.,100/04) i Zakona o gradnji (Narodne novine, broj: 175/03. i 100/04.) do  stupanja na snagu ovoga Zakona dovršiti će se po odredbama tih Zakona  i propisa donesenih na temelju tih zakona kako su i postupili. Ističu da su temeljem primjedbi i prijedloga samih podnositelja u zakonito provedenoj proceduri navedene čestice prenamjene u zonu zaštite zelenih površina.  Zaštićene zelene površine nalaze se  istočno i zapadno od hotela L. te se ne radi o neusklađenosti tekstualnog i grafičkog dijela  budući se u grafičkom i tekstualnom dijelu nigdje ne navodi da su nekretnine predlagatelja istočno od hotela L.. Iz Knjige odgovora na prijedloge, primjedbe i očitovanja  vidljivo je  da su dostavljeni odgovori na primjedbe i prijedloge, a odgovoreno je i na primjedbe mještana naselja S.. Smatra da se predlagatelji pozivaju na odredbe po kojim nisu bili dužni postupati pa predlaže se da zahtjev odbaci.

Općina Podstrana naknadno je ovom Sudu dostavila Izvješće o javnoj raspravi, Izvješće o prethodnoj raspravi, Zaključak o utvrđivanju prijedloga Izmjena i dopuna, objavu  u dnevnom tisku za javni uvid i javnu raspravu, posebne obavijesti o javnoj raspravi te primjedbe i odgovore s obrazloženjima na primjedbe.

Način i postupak provođenja javne rasprave, sukladno navedenoj odredbi članka 29a Zakona propisuje se Uredbom o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova (Narodne novine, broj 101/98).

Prema podacima spisa predmeta proizlazi da je sukladno članku 4. Uredbe, javna rasprava o Prijedlogu izmjena i dopuna prostornog plana uređenja općine Podstrana, objavljena 31. kolovoza 2007. u sredstvima dnevnoj javnog informiranja, a javni uvid u osporavani plan trajao je od 10. rujna 2007. do 24. rujna 2007. te je  javno izlaganje održano 12. rujna 2007. Nadalje proizlazi da su  podnositelji  sudjelovali u javnoj raspravi na način da su dali svoje prijedloge i primjedbe sve kako je to i propisano odredbom članka 9. Uredbe te je donositelj dao obrazloženo očitovanje prijedloga i primjedbi danih na  osporavani plan.

Usporedite postupanje Općine Podstrana s zahtjevima Konvencije.

Kako biste odlučili da sudite u objektivnom sporu?

**Vježba 2.**

Općinsko vijeće Općine Selnica na 17. sjednici, održanoj 16. travnja 2004., donijelo je Odluku o donošenju Detaljnog plana uređenja gospodarske zone u Selnici klasa: 021-05/04-01/75, ur. broj: 2109/15-04-01 od 16. travnja 2004. ("Službeni glasnik Međimurske županije" broj 3/04.), koja je stupila na snagu 7. svibnja 2004.  
Odluka o donošenju Detaljnog plana uređenja gospodarske zone u Selnici (u daljnjem tekstu: osporena Odluka) nakon toga nije mijenjana niti dopunjavana.

Predlagatelji su podnijeli Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom postupka donošenja osporene Odluke. Predlagatelji osporavaju Odluku o donošenju Detaljnog plana uređenja gospodarske zone u Selnici u cijelosti, zbog postupka njezina donošenja, koji je, prema njihovom mišljenju, u nesuglasnosti s člancima 11. i 28. stavkom 1. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine" broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04., u daljnjem tekstu: ZPU), slijedom čega je u nesuglasnosti i s člankom 5. stavkom 1. Ustava.

Prigovori predlagatelja

Predlagatelji ističu da donošenju osporene Odluke nije prethodio zakonom propisani postupak odnosno da mu nije prethodilo donošenje dokumenata koji, prema mjerodavnom ZPU-u, predstavljaju pretpostavku za donošenje takve odluke.

Donošenju osporene Odluke prethodilo je, kako navode predlagatelji, tek formalno donošenje Izvješća o stanju u prostoru Općine Selnica i Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru Općine Selnica - na istoj sjednici Općinskog vijeća - te su ta dva akta, zajedno s osporenom Odlukom, objavljeni u istom "Službenom glasniku Međimurske županije" broj 3/04.

Navedeni opći akti koji bi trebali prethoditi osporenoj Odluci, prema tome, nisu bili na pravnoj snazi u vrijeme donošenja osporene Odluke, a njihovo povratno djelovanje nije dopušteno (članak 73. stavak 5. Zakona o lokalnoj i područnoj /regionalnoj/ samoupravi, "Narodne novine" broj 33/01., 60/01. - vjerodostojno tumačenje,129/05.,109/07.,125/08.,36/09.).

Predlagatelji predlažu ukidanje osporene Odluke.

**Pronađite i pročitajte Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II - 57 / 2006.**

1. Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18), u daljnjem tekstu: ZZO. [↑](#footnote-ref-1)
2. Međunarodna zajednica je donijela brojne konvencije, protokole, deklaracije u različitim oblastima okoliša: Međunarodna konvencija o sprječavanju onečišćenja naftom, (London, 1954.); Konvencija o otvorenom moru (Geneva,1958); Konvencija o močvarama od međunarodne važnosti iz 1971., izmijenjena 1982. i 1987; Konvencija o sprječavanju onečišćenja mora potapanjem otpada i drugih tvari s brodova i zrakoplova, iz 1972, izmijenjena Protokolom iz 1996; Konvencija UNESCO-a o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine iz 1972; Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženih vrsta divlje faune i flore iz 1973; Konvencija o sprječavanju onečišćenja s brodova iz 1973., izmijenjena Protokolom iz 1978.- poznata i kao MARPOL konvencija; Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja (Barcelona, 1976, 1995.); Konvencija o prekograničnom onečišćenju zraka na velikim udaljenostima (Geneva, 1979.); Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja iz 1979;Konvencija UN o pravu mora iz 1982.; Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača iz 1985. s protokolima; Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime (Rio de Janeiro,1992.); Konvencija o prekograničnim učincima industrijskih nesreća (Helsinki,1992.); Konvencija o nadzoru preko graničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, (Basel 1992.); Konvencija o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera,1992., Helsinki; Konvencije o biološkoj raznolikosti, usvojena 1992., Rio de Janiero;Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije u zemljama pogođenim jakim sušama i/ili dezertifikacijom, osobito u Africi (Paris, 1994); Konvencija o upotrebi vodenih tokova za druge svrhe osim plovidbe, 1997.,UN; Konvencija o europskim krajobrazima (Firenca, 2000); konvencija o suglasnosti na prethodno informiranje i Stockholmska konvencija o nerazgradivim organskim onečišćivačima, 2004.; Konvencija o kontroli prekograničnog transporta opasnog otpada i njegovom skladištenju, Basel; Konvencija o zaštiti europske biološke raznolikosti i staništa, Bern; i dr. [↑](#footnote-ref-2)
3. UNEP-United Nations Environment Program [↑](#footnote-ref-3)
4. Priopćenje za javnost: www.mzoip.hr/.../pomocnik-ministra-cizmek-na-6-sastanku-stranaka-aarhuske-konve. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), u daljnjem tekstu URH. [↑](#footnote-ref-5)
6. Da bi Konvencija stupila na snagu, moralo je proći 90 dana od deponiranja šesnaestog ratifikacijskog instrumenta. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Narodne novine, MU, br. 1/07). [↑](#footnote-ref-7)
8. Aarhuška konvencija zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva. [↑](#footnote-ref-8)
9. Council of Europe, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process, 2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. Nacionalni plan djelovanja na okoliš (Narodne novine, br. 46/02, 78/15). [↑](#footnote-ref-10)
11. Plana intervencija u zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 82/99, 86/99, 12/01). [↑](#footnote-ref-11)
12. Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 30/09). [↑](#footnote-ref-12)
13. Uredba o okolišnoj dozvoli (Narodne novine, br. 8/14, 5/18); Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (Narodne novine, br. 61/14, 3/17); Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš (Narodne novine, br. 3/17);Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (Narodne novine , br. 64/08); Uredba o informacijskom sustavu zaštite okoliša (Narodne novine, br. 68/08); Uredba o sprječavanju velikih nesreća koje uključuju opasne tvari (Narodne novine, br. 44/14); Uredba o odgovornosti za štete u okolišu (Narodne novine, br. 30/17);Uredba o izradi i provedbi dokumenata strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem (Narodne novine, br. 112/14, 39/17) i dr. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13, 85/15), u daljnjem tekstu: ZPPI. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vidi članak 17. ZZO-a. [↑](#footnote-ref-15)
16. Članak 96. stavak 1., 2. i. 3. ZZO. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17), u daljnjem tekstu. ZUS. [↑](#footnote-ref-17)
18. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, u daljnjem tekstu: PUO Uredba. [↑](#footnote-ref-18)
19. ZZO u čl. 80. st. 2. propisuje obvezni sadržaj tog zahtjeva. [↑](#footnote-ref-19)
20. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09), u daljnjem tekstu: ZOUP. [↑](#footnote-ref-20)
21. INSPIRE Direktiva [↑](#footnote-ref-21)
22. Građanski parnični postupak je opća, redovna i osnovna metoda zaštite povrijeđenih ili ugroženih subjektivnih građanskih prava koju pružaju sudovi. Triva, Siniša; Dika, Mihajlo, Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 3. [↑](#footnote-ref-22)
23. Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07– odluka USRH, 84/08, 123/08-ispr., 57/11, 148/11 – pročišćeni tekst, 25/13, 89/14), u daljnjem tekstu: ZPP. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15), u daljnjem tekstu: ZOO. [↑](#footnote-ref-24)
25. Vidi Ad. 3.2. [↑](#footnote-ref-25)
26. Đerđa, Dario; Šikić, Marko; Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 159. [↑](#footnote-ref-26)
27. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16), u daljnjem tekstu: ZSDU. [↑](#footnote-ref-27)
28. Vidi Rakić-Vodinelić, Vesna, Ekološka tužba, Pravni život, 4-5/1989, str. 865.-884. [↑](#footnote-ref-28)
29. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14), u daljnjem tekstu: ZV, u članku 100. stavku 2. kojim se uređuju susjedska prava, propisuje da aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe radi zaštite od imisija osim vlasnika nekretnine imaju i druge osobe koje nekretninu posjeduju na temelju prava izvedenog iz njegova prava vlasništva. Ranije važeće uređenje prema Zakonu o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (Narodne novine, br. 53/91) nije omogućavalo širenje aktivne legitimacije za zaštitu susjedskih prava na druge osobe osim vlasnika nekretnine. Opširnije o tome Gliha, Igor; Josipović, Tatjana, O građanskopravnoj zaštiti okoliša, Pravo i okoliš, Zaštita čovjekova okoliša – pravno uređenje i ostvarivanje – radni materijal, Hrvatski pravni centar, Zagreb 4. i 5. travnja 1997., str. 91.-110. [↑](#footnote-ref-29)
30. Dika, Mihajlo, Građansko-procesnopravna zaštita okoliša, Pravo i okoliš, Zaštita čovjekova okoliša – pravno uređenje i ostvarivanje – radni materijal, Hrvatski pravni centar, Zagreb 4. i 5. travnja 1997., str. 120.-121. [↑](#footnote-ref-30)
31. Maganić, Aleksandra, Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša u: Građanskopravna zaštita okoliša, Knjiga 38, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2017., str. 36.-37. [↑](#footnote-ref-31)
32. Kačer, Hrvoje, Ekološka tužba – članak 156. Zakona o obveznim odnosima, Godišnjak: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 3/1996, Organizator, str. 286. [↑](#footnote-ref-32)
33. Salma, Marija, Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svjetlu održivog razvoja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 4/2014., str. 134. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ibid. [↑](#footnote-ref-34)
35. Šago, Dinka, Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 4/2013, str. 904. [↑](#footnote-ref-35)
36. U parnici u kojoj je zatraženo uklanjanje stoga slame koji je od kuće tužitelja bio udaljen oko tri metra, zahtjev je odbijen jer slama sama nije opasna stvar, niti lako zapaljivi materijal koji bi se mogao zapaliti sam od sebe, već bi to mogao učiniti netko treći, Vrhovni sud Republike Hrvatske 2/86, Sudska praksa 10/1984., str. 47. U drugom postupku sud je bio stava da obavljanje dopuštene mesarske djelatnosti u prostorijama ispod tužiteljevog stana, djelatnost koja u vrijeme podnošenja tužbe još nije bila otpočela, predstavlja opasnost od nastupanja štete uslijed prijeteće buke., Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 477/85 od 2. travnja 1985., Pregled sudske prakse 29/86, str. 53. i 54., op. cit. Rakić Vodinelić (bilj. 28), str. 875. [↑](#footnote-ref-36)
37. Cf. ibid., str. 876. [↑](#footnote-ref-37)
38. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine, br. 25/13; u daljnjem tekstu: Novela ZPP 13). [↑](#footnote-ref-38)
39. Opširnije vidi Kramar Aras, Slađana; Maganić, Aleksandra, Preinaka tužbe u sporovima radi naknade štete – neki problemi, Zbornik radova s međunarodne znanstveno-stručne konferencije Hrvatski dani osiguranja 2017., Hrvatski ured za osiguranje, Zagreb, 2017., str. 134.-148. [↑](#footnote-ref-39)
40. Maganić, op. cit. (bilj. 31), str. 40. [↑](#footnote-ref-40)
41. Riječ je o prekomjernoj šteti kada su zbog djelovanja štetnih imisija iz dimnjaka industrijskog postrojenja na vozilu nastala takva oštećenja koja prelaze uobičajene granice jer zahtijevaju lakiranje automobila; VSH, Rev-476/90 od 27. lipnja 1990, Izbor odluka 94/58, Šago, op. cit. (bilj. 35), str. 907. Za usporedbu, prema presudi Vrhovnog suda Republike Srbije uobičajenu – normalnu štetu zbog izvođenja građevinskih radova na uređenju ulice tuženi nije dužan naknaditi tužitelju, već samo onu štetu koja prelazi normalne granice a koja je nastala ako tuženik pri izvođenju radova nije poduzeo odgovarajuće potrebne mjere da do štete ne dođe, odnosno da ona bude manja..Rev-4031 od 6. veljače 2002., Sudska praksa trgovačkih sudova- Privreda i pravo, 2/2002. str. 110., Salma, op. cit. (bilj. 33), str. 137. [↑](#footnote-ref-41)
42. VSH, Rev-1444/89 od 30. srpnja 1989, Gliha/Josipović, op. cit. (bilj. 29), str. 103. [↑](#footnote-ref-42)
43. Salma,op. cit. (bilj. 33), str. 136. [↑](#footnote-ref-43)
44. VSH Rev -3055/95 od 29. travnja 1998., Izbor 1/99-32, Šago, op. cit. (bilj. 35), str. 908. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ovršni zakon (Narodne novine, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17), u daljnjem tekstu: OZ. [↑](#footnote-ref-45)
46. Maganić, op. cit. (bilj. 31), str. 42-43. [↑](#footnote-ref-46)
47. Udružna tužbe definira se kao tužba kojom udruga, neprofitna pravna osoba osnovana radi ostvarivanja određenih društveno dopuštenih ciljeva pokreće postupak radi pružanja (u pravilu) apstraktne zaštite izvjesnih prava i interesa svojih članova, odnosno pripadnika određene društvene grupacije; ona je jedna od instrumenata sudske zaštite tzv. grupnih, klasnih, kolektivnih i difuznih prava i interesa., Triva /Dika, op. cit. (bilj. 22), str. 824. [↑](#footnote-ref-47)
48. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 41/14, 110/15), u daljnjem tekstu: ZZP. [↑](#footnote-ref-48)
49. Prema Odluci o određivanju tijela i osoba ovlaštenih za pokretanje postupaka za zaštitu kolektivnih interesa potrošača (Narodne novine, br. 105/14) to su Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo financija i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture., Agencija za elektroničke medije, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti te dva saveza udruga za zaštitu potrošača: „Potrošač“ Hrvatski savez udruga za zaštitu potrošača i Savez udruga za zaštitu potrošača Hrvatske. [↑](#footnote-ref-49)
50. Opširnije vidi Maganić, Aleksandra, Zaštita okoliša – upravni i građanski put pravne zaštite u: Dominković et al., Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Zbornik radova, Organizator i Visoki upravni sud RH, Zagreb, 2017., str. 27-54. [↑](#footnote-ref-50)
51. Directive on integrated pollution prevention and control IPPC Directive 96/61 EC. [↑](#footnote-ref-51)
52. Komunikacija Komisije od 28. travnja 2017., Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, C(2017) 2616 final, str. 5., u daljnjem tekstu: Obavijest Komisije. [↑](#footnote-ref-52)
53. Predmet C-240/09 *LZ I,* točka 51*.*  [↑](#footnote-ref-53)
54. Obavijest Komisije, str. 13-14. [↑](#footnote-ref-54)
55. Predmet C-72/95, *Kraaijeveld*, točka 56. [↑](#footnote-ref-55)
56. Obavijest Komisije, str. 14-15. [↑](#footnote-ref-56)
57. Predmet C-263/08 *Djurgården,* točka 46. [↑](#footnote-ref-57)
58. U tom predmetu Sud EU-a presudio je da zahtjev za članstvo od 2 000 osoba nije u skladu s ciljevima Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš, Predmet C-263/08 *Djurgården,* točka 47. [↑](#footnote-ref-58)
59. Predmet C-263/08 *Djurgården,* točka 38. [↑](#footnote-ref-59)
60. Obavijest Komisije, str. 22.-26. [↑](#footnote-ref-60)
61. Predmet C-416/10, *Križan*, točka 109. [↑](#footnote-ref-61)
62. Obavijest Komisije, str. 50. [↑](#footnote-ref-62)
63. Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos,* točka 33. [↑](#footnote-ref-63)
64. Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos,* točka 35. [↑](#footnote-ref-64)
65. Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos,* točke 45. i 48. [↑](#footnote-ref-65)
66. Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos,* točka 42 [↑](#footnote-ref-66)
67. Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos,* točka 40. [↑](#footnote-ref-67)
68. Predmet C-530/11, *Komisija / Ujedinjena Kraljevina*, točka 47. [↑](#footnote-ref-68)
69. Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima, članak 47. stavak 3. [↑](#footnote-ref-69)
70. Opširnije Obavijest Komisije, str. 51-56. [↑](#footnote-ref-70)