KOMENTAR NA DIO DESETI
PRISTUP PRAVOSUĐU U PITANJIMA OKOLIŠA

Predloženi sadržaj cjelokupnog X. poglavlja poprilično je pojednostavljen i reduciran u dijelu propisivanja postupka ispunjavanja prava na pristup pravosuđu u odnosu na sada važeći zakon. Sagledavajući postojeću sudsku praksu u okolišnim postupcima, koja je doista siromašna, smatramo kako dodatnim reduciranjem zakonskih odredbi ostavljamo preveliki prostor neujednačenim tumačenjima i pravnoj nesigurnosti. Držimo da je ovaj zakonodavni postupak kojeg smo aktivni dionici nejefikasniji demokratski mehanizam za adresiranje nedostataka u prakticiranju prava na pristup pravosuđu u okolišnim pitanjima i da smo dužni trasnparetno komunicirati nedostatke i predlagati rješenja koja idu u smjeru osiguranja boljeg poštivanja prava na zdrav okoliš, što usklađenijeg sa zakonodavstvom EU. Preko 10 godina od pristupanja EU i dalje smo suočeni s nerazvijenom sudskom praksom u okolišnim predmetima, a s ovako predloženim tekstom zakona neposredno će biti omogućena daljnja pasivnost pravosudnog sustava kada su okolišni predmeti u pitanju.

Komentar na predloženi članak 248.

(1) Zainteresirana javnost iz članka 247. stavka 1. ovoga Zakona ima pravo pred nadležnim upravnim sudom osporavati zakonitost upravnog akta javnopravnog tijela u vezi sa zaštitom okoliša.
(2) Zainteresirana javnost iz članka 247. stavka 1. ovoga Zakona ima pravo pred nadležnim upravnim sudom osporavati zakonitost odluke u vezi sa zaštitom okoliša ako smatra da je odlukom,radnjom ili propustom fizičke ili pravne osobe, primjerice: operatera, onečišćivača, u pitanjima zaštite okoliša povrijeđen ovaj Zakon odnosno posebni propisi kojima je uređena zaštita pojedine sastavnice okoliša ili zaštita od utjecaja opterećenja.
(3) Postupak pred sudom iz stavaka 1. i 2. ovoga članka pokreće se sukladno posebnom propisu kojim se uređuje upravni spor.

Naime, postupak koji je sada reduciran na predloženi stavak 1. članka 248. predstavlja izazivanje upravnih akata donesenih u upravnim postupcima koji su propisani ovim zakonom, dok je postupak reduciran u predloženi satavak 2. usmjeren na preispitivanje ne samo upravnog akta, nego bilo koje odluke/radnje/propusta u pitanjima zaštite okoliša. Predlaže se da dvije različite pravne osnove osiguravanja sudske zaštite prava na zdrav okoliš budu obrađene u dva odvojena članka radi jasnije primjene u praksi. Neutemeljeno je i neustavno da se oba postupka, a s obzirom na pravni interes koji se svakim od njih štiti, provode u sferi upravnog spora. Osim što je ovakva odredba

Odvjetnički ured Ivana Krstulović
Dubrovačka ulica 65, 21 000 Split
OIB: 08460655431
IBAN: HR4624020061140587280, Erste banka d.d.,
E: odvjetnica.krstulovic@gmail.com
M: +385955659976

neustavna, njom se ograničava i "unazađuje" ustavno pravo građana na pristup pravosuđu već sada propisano važećim Zakonom – pravo na osporavanje bilo koje odluke, radnje i propusta tijela javne vlasti ili djelovanjem ili propuštanjem djelovanja fizičke ili pravne osobe. Nije pravno utemeljeno da se pravo građana na izazivanje odluka/radnji/propusta koje dovode do povrede prava na zdrav okoliš osigurava u sferi upravnog spora, koji je i praksa prepoznala kao najmanje učinkovit sustav osobito s aspekta procesne jednakosti oružja parničnih stranaka. Ovakvo zakonsko rješenje nije usklađeno s *acquis communautaire* EU, nije usklađeno sa stavkom 3. članka 9. Aarhuške konvencije koji navodi „ Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

Dakle, intencija potpisnika konvencije je bila osigurati djelotvornu sudsku zaštitu i van upravnih postupaka koji se odnose na postupke procjene utjecaja na okoliš i dr. propisane Zakonom o zaštiti okoliša. Nadalje, 2013. godine Europska Komisija donijela Preporuku od 11. lipnja o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU).

U točki 23. uvodnih odredbi Preporuke navodi se da u pogledu okolišnog prava Preporuka uzima u obzir odredbe članka 9(3), (4) i (5) Aarhuške konvencije koje potiču široki pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša, postavljaju kriterije koje postupci trebaju poštivati, uključujući kriterije da budu pravodobni i da nisu pretjerano skupi te reguliraju obavještavanje javnosti i razmatranje pomoćnih mehanizama.

Iz ovih odredbi nesumnjivo proizlazi da je intencija Europske Komisije bila uputiti države članice da u odlučivanju o ovlastima na korištenje mehanizama kolektivne pravne zaštite u domeni prava okoliša postupaju u skladu s odredbama Arhuškue konvencije i osiguraju pristup pravosuđu u postupcima koji imaju za cilj zaštitu okoliša.

Člankom 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90,...,05/14, dalje: Ustav) određeno je kako su očuvanje prirode i čovjekova okoliša, između ostalog, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Dalje, članak 70. Ustava propisuje kako svatko ima pravo na zdrav život te da država osigurava uvjete za zdrav okoliš. Konačno, propisano je kako je svatko dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

Navedenim odredbama Ustava, pravo na zdrav okoliš i povezani pravni interesi priznaju se svim građanima Republike Hrvatske te se zaštita okoliša uzdiže na razinu načela u smislu kojeg se imaju tumačiti, ne samo odredbe Ustava, nego i svih akata hijerarhijski ispod Ustava, dakle zakona, podzakonskih akata i dr.

Zakon o zaštiti okoliša propisuje ciljeve zaštite okoliša te načela zaštite okoliša.

Tako se u članku 7. važećeg Zakona te u članku 13. Sada predloženog teksta, kao ciljevi navode, između ostalog: *zaštita života i zdravlja ljudi i osiguranje zdravog okoliša*.

Nadalje, propisano je načelo predostrožnosti koje između ostaloga podrazumijeva da se pri korištenju okoliša treba štedljivo koristiti sastavnice okoliša i njima upravljati vodeći računa o mogućnostima ponovnog korištenja prirodnih i materijalnih dobara, te vodeći računa o sprječavanju onečišćivanja okoliša, mogućem nastanku šteta po okoliš i izbjegavanju stvaranja otpada, u najvećoj mogućoj mjeri. Dakle, prije ikakve intervencije u okoliš potrebno je procijeniti rizik moguće štete i postupati po principu smanjenja možebitnih rizika. Pravna zaštita seže do te razine da se pretpostavlja načelo preventivne zaštite i u slučajevima kada prijeti opasnost od stvarne i nepopravljive štete za zdravlje ljudi i okoliš, čak i u slučaju kada ta opasnost nije u cijelosti znanstveno istražena .

U pravnom mišljenju koje je Udruga Sunce naručila i financirala iz projekta Sačuvajmo ekosustave Jadranskog mora aktivnim sudjelovanjem (SEAS) prof.dr.sc. Aleksandra Maganić navodi:

„...Uvažavajući činjenicu da je ZPP još Novelom iz 2011. godine otvorio vrata tužbi za zaštitu kolektivnih interesa i prava te da je izrijekom propisao da u kolektivne interese i prava pripadaju i interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, koji su zakonski zajamčeni i teže povrijeđeni ili ozbiljno ugroženi djelatnošću, odnosno općenito postupanjem osobe protiv koje se tužba podnosi, **treba isto omogućiti i udrugama za zaštitu okoliša, odnosno osobama koje su posebnim zakonom ovlaštene na pristup pravosuđu, kako to ZZO u okviru IX dijela *Informiranje javnosti, sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti te pristup pravosuđu u pitanjima okoliša*, određuje.**

Ta bi interpretacija omogućavala da udruge civilnog društva koje ispunjavaju pretpostavke propisane člankom 167. stavkom 2. ZZO-a kojima je osiguran pravni put zaštite i pristupa pravosuđu, mogu podnositi i tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava.

Ova bi interpretacija polazila od svrhe i cilja koji su se uvođenjem tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava u parnični postupak namjeravali ostvariti te od određenih sličnosti koje ima s drugim aktivno legitimiranim osobama prema posebnim zakonskim

uređenjima Zakona o zaštiti potrošača (NN 19/22; dalje: ZZP) i Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12, dalje: ZSD).

Primjerice, posljednja odluka Vlade kojom su određene osobe ovlaštene na pokretanje postupka kolektivne zaštite potrošača izrijekom određuje jedanaest udruga za zaštitu interesa potrošača među osobama ili tijelima ovlaštenim za pokretanje postupaka kolektivne pravne zaštite.

S druge strane, ZSD u članku 24. stavku 1. propisuje da udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, a imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine ili se u sklopu svoje djelatnosti bave zaštitom prava na jednako postupanje mogu podnijeti tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje, ako učine vjerojatnim da je postupanjem tuženika povrijeđeno pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju skupini čija prava tužitelj štiti. Sukladno tome i postupke u povodu udružne tužbe u diskriminacijskim stvarima pokreću u pravilu udruge koje se bave zaštitom prava na jednako postupanje.

Slijedom navedenog i usporedbom prezentiranih posebnih uređenja, aktivna legitimacija za pokretanje postupaka u povodu tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava određena posebnim zakonom ne implicira potrebu da se posebnom odlukom Vlade ili nekog drugog tijela odredi tko će biti ovlašten pokrenuti takve postupke. Moguće je da se aktivna legitimacija propiše relativno neodređeno izrijekom posebnim zakonom, ne navodeći koje bi udruge ili tijela bila ovlaštena na to i ne donoseći nikakve posebne odluke kojima bi se te ovlaštene udruge ili tijela određivala. Potonje rješenje se primjenjuje u diskriminacijskim stvarima...“

Ova interpretacija polazi također i od svrhe i cilja **Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (NN 01/07, dalje: Aarhuška konvencija)** koji su se uvođenjem pojma pristupa pravosuđu trebali ostvariti.

Kako bi se predloženi tekst zakona uskladio s normamam višeg pravnog ranga i time bio primjenjiv u praksi predlaže se introducirati slijedeću izmjenu: izmijeniti sadržaj članka 248. izmijeni i dodati članak 249. pa tako da 248. glasi:

(1) Zainteresirana javnost iz članka 247. ovoga Zakona ima pravo osporavati upravni akt tijela javne vlasti u vezi sa zaštitom okoliša, za koji je ovim Zakonom, odnosno posebnim zakonom predviđena mogućnost podnošenja žalbe odnosno tužbe, te izjaviti žalbu Ministarstvu, odnosno podnijeti tužbu nadležnom sudu u skladu s ovim Zakonom i posebnim zakonom, a radi osporavanja zakonitosti akata, radnji ili propusta.

Odvjetnički ured Ivana Krstulović
Dubrovačka ulica 65, 21 000 Split
OIB: 08460655431
IBAN: HR4624020061140587280, Erste banka d.d.,
E: odvjetnica.krstulovic@gmail.com
M: +385955659976

(2) O upravnom aktu tijela javne vlasti i pravu na izjavljivanje žalbe Ministarstvu, odnosno podnošenje tužbe nadležnom sudu osobe iz članka 248. Zakona bit će obaviještene sukladno odredbama ovog Zakona.

3) Postupak pred sudom iz stavaka 1. ovoga članka pokreće se sukladno posebnom propisu kojim se uređuje upravni spor.

Potom se predlaže dodavanje članka 249. koji glasi:

(1) Zainteresirana javnost iz članka 248. ovoga Zakona koja smatra da je odlukom, radnjom i propustom tijela javne vlasti ili djelovanjem ili propuštanjem djelovanja fizičke ili pravne osobe (primjerice: operatera, onečišćivača) u pitanjima zaštite okoliša povrijeđen ovaj Zakon, odnosno posebni zakon kojim je uređena zaštita pojedine sastavnice okoliša ili zaštita od utjecaja opterećenja, te propisi doneseni na temelju tih zakona, imaju pravo, pred nadležnim sudom sukladno ovom Zakonu i posebnim propisima osporavati zakonitost donesene odluke, radnje i propusta u vezi sa zaštitom okoliša, te osporavati zakonitost djelovanja ili propuštanja djelovanja u pitanjima zaštite okoliša.

(2) Zahtjev u smislu stavaka 1. ovoga članka mora biti podnesen u propisanom obliku sukladno posebnom propisu, u roku od 30 dana od dana dostave strankama, odnosno dana objave na internetskim stranicama tijela koje je donijelo odluku koja se osporava, odnosno od dana proteka roka za izvršenje radnje odnosno donošenje odluke. U zahtjevu mora biti navedeno i obrazloženo u čemu je sadržana odnosno na što se odnosi povreda propisa iz stavka 1. ovoga članka. Zahtjev mora biti potkrijepljen odgovarajućim dokazima.

(3) Pravna osoba koja ispunjava uvjete iz članka 248. ovoga Zakona ima pravo pokrenuti postupak za zaštitu kolektivnih interesa i prava koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine 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 prava.

(4) Postupak iz stavka 3. provodi se sukladno posebnom propisu kojim su uređena pravila postupanja povodom tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava.

(5) Uvjete za pokretanje postupka iz stavka 3. ovog članka propisati će Ministar posebnim pravilnikom."

Odvjetnički ured Ivana Krstulović
Dubrovačka ulica 65, 21 000 Split
OIB: 08460655431
IBAN: HR4624020061140587280, Erste banka d.d.,
E: odvjetnica.krstulovic@gmail.com
M: +385955659976