

Početna Stranica > Pristup pravosuđu koji nije obuhvaćen područjem primjene Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, Direktive o industrijskim emisijama, Direktive o pristupu informacijama

Pristup pravosuđu koji nije obuhvaćen područjem primjene Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, Direktive o industrijskim emisijama, Direktive o pristupu informacijama

1.1. Odluke, djelovanja ili nedjelovanja koji se odnose na pojedine aktivnosti u okviru područja primjene zakonodavstva EU-a u području zaštite okoliša, ali izvan područja primjene Direktive o procjeni utjecaja na okoliš i Direktive o industrijskim emisijama^[1]

1) Koja su važeća nacionalna zakonska pravila o aktivnoj legitimaciji pojedinaca i NVO-â koji žele postići a) upravno preispitivanje i b) pravno osporavanje postupaka za donošenje odluke, djelovanje ili nedjelovanje i njihova sadržaja pred nacionalnim sudom (posebno uvjeti koje treba ispuniti i eventualni rokovi koji se primjenjuju na osporavanje)? Koliko je učinkovita razina pristupa nacionalnim sudovima s obzirom na sudsku praksu Suda Europske unije i svaku povezanu nacionalnu sudsku praksu?

Osnovna pravila za upravne postupke dana su u Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. godine (u daljnjem tekstu: ZUP). ZUP ima osnovne odredbe (članci 1-39.) koje se primjenjuju na sve upravne postupke. Sektorske specifičnosti upravnih postupaka mogu se detaljno objasniti u sektorskim zakonima, ali ne smiju odstupati od osnovnih odredbi ZUP-a. ZUP ima opću odredbu o statusu stranke koja je dana u članku 4. i koja određuje tko može biti stranka u upravnom postupku. Opće pravilo propisuje da je stranka u upravnom postupku „fizička ili pravna osoba na čiji je prijedlog pokrenut postupak, protiv koje se postupak vodi ili koja ima pravo sudjelovati u postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa”.

Dakle, prema općoj odredbi povrh izravnih stranaka u postupku, stranka u postupku može biti i ona koja može dokazati povredu prava. Prema općim odredbama, samo stranke u postupku mogu se žaliti ili pribjeći sudskom preispitivanju odluke. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dostave rješenja (osim ako je drugačije navedeno), a tužba se podnosi u roku od 30 dana od dostave (ako nije drugačije navedeno).

Sektorski zakoni obično definiraju iscrpan popis mogućih stranaka u upravnom postupku. Npr. Zakon o prostornom planiranju definira moguće stranke za izdavanje lokacijske dozvole kao stranku koja traži dozvolu, vlasnika ili nositelja prava na nekretninama za koje se izdaje dozvola i vlasnika ili nositelja prava na susjednim nekretninama. U praksi stranke koje bi mogle dokazati povredu prava (npr. vlasnici nekretnina koje ne izravno graniče sa dotičnom nekretninom), a slijedeći odredbu članka 4. ZUP-a, mogle bi dobiti status stranke u izdavanju lokacijske dozvole obično nisu prepoznate kao stranke koje bi mogle dokazati povredu prava prema članku 4. ZUP-a. U stvari, status stranke provodi se samo na temelju izričitih odredbi o pravnom položaju sadržanih u sektorskim zakonima. Posebna statusna prava priznaju se nevladinim organizacijama iz područja okoliša za one upravne postupke koji se provode na temelju Zakona o zaštiti okoliša (PUO, okolišna dozvola, SPUO, itd.). Iako NVO nisu prepoznate kao stranke u tim postupcima, ali sudjeluju kao javnost i zainteresirana javnost, ipak mogu pristupiti sudu i osporavati odluke donesene u tim postupcima.

Protiv odluka na koje se ne može uložiti žalba ili protiv neuspješnih žalbi može se podnijeti tužba sudu. Na temelju sektorskih zakona, samo stranke u postupku mogu podnijeti tužbu. Tužbe obično treba podnijeti u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravne odluke (ili odbijanja upravne žalbe) strankama.

Međutim, opći zakon kojim se uređuju upravni sporovi pred Upravnim sudovima sadrži mnogo šire opće odredbe. Na temelju Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS) stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana (treća) strana. Ne samo da je tužitelj vrlo široko definiran, već i zainteresirana strana. Tužitelj je bilo koja fizička ili pravna osoba čija su prava ili pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupkom ili

propustom javnog tijela ili nedonošenjem pojedinačne odluke ili nepostupanja u propisanom roku, ili zaključenjem, raskidom ili provedbom upravnog ugovora (upravni ugovori sklapaju se između tijela javne vlasti i stranke u upravnom postupku radi provedbe prava i obveza rješenja donesenog u upravnom postupku u tim slučajevima kada zaključak takav ugovor izričito je predviđen sektorskim zakonom). Zainteresirana strana, ona koja intervenira u upravnom sporu između tužitelja i tuženika, je svaka osoba na čija bi prava ili pravne interese utjecali poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, aktom ili propustom javnog ovlaštenja, te zaključenjem, raskidom ili provedbom upravnog ugovora. Postoji i dodatna, posebna vrsta zainteresiranih strana - npr. pučki pravobranitelj, ali stranke ove vrste vrlo rijetko odlučuju sudjelovati u sporovima. Upravni sud raspravlja o tužbama i kao kasacijski sud (procesne pogreške i pogrešna provedba materijalnog prava) i kao reformacijski sud (utvrđivanje činjenica). Međutim, budući da su reformatorske ovlasti upravnih sudova uvedene tek nedavno (2010.), sudovi još uvijek sramežljivo koriste ove ovlasti. Kao posljedica toga, u praksi sud uglavnom djeluje kao kasacijski sud, posebno u složenim stvarima, poput okolišnih pitanja.

Kapaciteti hrvatskih nevladinih organizacija za zaštitu okoliša prilično su ograničeni pa pažljivo biraju slučajeve koje će pokrenuti. Obično su to izravni slučajevi ius standi regulirani Zakonom o zaštiti okoliša. Dakle, autori nisu upoznati postoje li testni slučajevi koji bi se pozivali na pristup pravosuđu na temelju sudske prakse Europskog suda. Međutim, čak i u "redovnim" slučajevima sudovi nerado koriste i tumače sudske prakse Europskog suda. Oni nisu dovoljno upoznati s radom pravosudnog sustava EU-a i nedostaju im znanje i kapaciteti za pregled sudske prakse Europskog suda. Čak i kada se stranke pozivaju na sudske prakse Europskog suda i kada sudovi donesu odluku u skladu s njom, oni obično zanemaruju pozivanje na sudske prakse Europskog suda kao dio svog postupka donošenja odluka. Čak su i u tim slučajevima odluke se obrazlažu pozivanjem na domaće pravne norme. Slijedom toga, domaće se pravne norme rijetko, ako uopće ikad, odbiju u korist sudske prakse Europskog suda, a stranke se ponekad ne pozivaju na sudske prakse Europskog suda zbog loših izgleda za uspjeh.

Općenito, moglo bi se zaključiti da nevladine organizacije nisu ometane u ostvarivanju svog prava na pristup pravosuđu jer im se ne uskraćuje mogućnosti podnošenja tužbe ili upravne žalbe. Međutim, loša kvaliteta preispitivanja i ograničene mogućnosti preispitivanja činjeničnih pitanja ozbiljno podrivaju učinkovitost pravnih lijekova i posljedično prava na pristup pravosuđu.

2) Koji je opseg upravnog preispitivanja (ako je primjenjivo) i sudske preispitivanja (ako je primjenjivo)? Obuhvaća li i postupovnu i materijalnu zakonitost?

Upravni nadzor dostupan je kada je prvostupanjsku odluku donijelo tijelo koje nije središnje javno tijelo, npr. županijski ured za pitanja okoliša ili druga vrsta regionalne / lokalne vlasti. Središnje javno tijelo (tj. Ministarstvo) ima sve ovlasti za utvrđivanje činjenica potrebnih za donošenje odluke, kao i prvostupanjsko tijelo. Međutim, Ministarstvo rijetko samostalno utvrđuje činjenice i obično preispituje samo procesnu zakonitost osporene odluke i primjenu zakona. Ili potvrđuje odluku ili je vraća na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu. Kad Ministarstvo potvrdi prvostupanjsku odluku koju je donijelo drugo tijelo, ili kada takvu odluku donese samo kao prvostupanjsko tijelo, obično nije moguća žalba, ali postoji mogućnost preispitivanja te odluke pred upravnim sudom putem tužbe. Kao što je gore spomenuto, Upravni sud vodi tužbe i kao kasacijski sud (procesne pogreške i pogrešna provedba materijalnog prava) i kao reformacijski sud (utvrđivanje činjenica). Stoga je sud ovlašten utvrđivati sve potrebne činjenice. U pitanjima zaštite okoliša rijetko djeluje u skladu s tim ovlastima i obično promatra samo proceduralnu zakonitost odluke i primjenu zakona. Iskustvo nevladinih okolišnih organizacija pokazuje da njihove potkrijepljene zahtjeve za utvrđivanjem činjenica putem vještačenja sudovi redovito odbijaju.

3) Postoji li prije podnošenja tužbe sudu obveza da se prije pokretanja postupaka sudske preispitivanja iscrpe postupci upravnog preispitivanja?

Da, ako su takvi upravni postupci dostupni. Ako odluku donosi tijelo protiv čije odluke ne postoji mogućnost upravne žalbe nadređenom tijelu (npr. Ministarstvo), tada je prvi sljedeći korak tužba sudu.

4) Je li za aktivnu legitimaciju pred nacionalnim sudovima potrebno sudjelovati u fazi javnog savjetovanja u okviru upravnog postupka - iznositi primjedbe, sudjelovati na raspravi itd.?

Da za pojedince i ne za nevladine organizacije. Na temelju članka 168. Zakona o zaštiti okoliša (u daljnjem tekstu: ZoZO) za pristup pravosuđu za članove zainteresirane javnosti preduvjet je sudjelovanje u prethodnim postupcima. Međutim, predviđene su dodatne odredbe za nevladine organizacije (koje ispunjavaju i druge uvjete, naravno) za koje nije potrebno sudjelovanje u fazi javnog savjetovanja kako bi imali svoj status stranke.

U postupku koji se temelji na Zakonu o prostornom planiranju, ako se stranka ne odazove na poziv za javni uvid u postupku izdavanja lokacijske dozvole, ta stranka gubi pravo zahtijevati obnovu postupka.

5) Postoje li razlozi/tvrđnje koji se ne smiju iznositi u fazi sudskog preispitivanja?

U sudskom postupku protiv rješenja o procjeni utjecaja na okoliš, prema ustaljenoj sudskoj praksi, činjenica da projekt nije u skladu s dokumentima prostornog uređenja ne može se bitno osporiti. Činjenica da je projekt u skladu s prostorno-planskim dokumentima dokazuje se u postupku PUO mišljenjem ili drugim dokumentom nadležnog tijela (koje je tijelo koje nije nadležno za postupak PUO). U tužbi protiv PUO rješenja može se osporiti samo postojanje takvog mišljenja ili dokumenta, a ne i njegov sadržaj / istinitost. Činjenica sukladnosti projekta s prostorno-planskim dokumentima utvrđuje se u postupku izdavanja lokacijske dozvole. Međutim, iako je lokacijska dozvola odobrenje za provedbu projekta kako je definirano Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš, javnost nema pravnu sposobnost osporavati lokacijsku dozvolu (kao što ima mogućnost za procjenu utjecaja na okoliš). Stoga javnost nema izravnu pravnu sposobnost da ospori sukladnost projekata s prostornim planovima.

6) Pravično, nepristrano – kako se to primjenjuje u nacionalnoj nadležnosti?

ZUP-a određuje u svom članku 6. da će se poštivati načelo razmjernosti između zaštite interesa stranke i javnog interesa. Pravo stranke može se ograničiti samo ako je takvo ograničenje propisano zakonom i samo onoliko koliko je potrebno za postizanje svrhe zakona na proporcionalan način s ciljem koji se želi postići. Kad se na temelju zakona stranci utvrdi obveza, propisane mjere bit će najpovoljnije za stranku ako se tim mjerama može postići svrha zakona. Vlasti su općenito dužne omogućiti najlakše i najbrže ostvarivanje prava stranke. Članak 8. predviđa utvrđivanje materijalne istine, tj. svih činjenica i okolnosti važnih za donošenje ispravne i pravne odluke. Tijelo je slobodno u utvrđivanju svih činjenica i procjeni njihova značenja, a pritom mora uzeti u obzir sve dostupne dokaze i činjenice, uzete neovisno i u njihovoj korelaciji.

Zakon o upravnim sporovima koji se odnosi na sudsko preispitivanje upravnih odluka dodatno jača položaj stranaka u upravnim sporovima. Sporovi se vode kao izravni, usmeni i javni sporovi u kojima svaka stranka treba imati priliku očitovati se o zahtjevima i navodima drugih strana u sporu i svim činjenicama i pravnim pitanjima predmetnog slučaja. Treba napomenuti da postoji nekoliko iznimaka od obveze održavanja usmene rasprave (Zakon o upravnim sporovima, članak 36.), ali oni se rijetko primjenjuju u slučajevima zaštite okoliša, gdje se najčešće osporavaju ključne činjenice. Prema Zakonu o upravnim sporovima, Sud će prije odluke dati priliku svakoj stranci da se očituje o zahtjevima ili izjavama drugih strana i o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su dio spora.[2] Također, Sud je dužan osigurati da nedostatak znanja i iskustva stranaka ne prouzrokuje štetu njihovim pravima.

Prema praksi Ustavnog suda, on razmatra načelo jednakosti sredstava u smislu poštene ravnoteže koja nužno podrazumijeva razumnu mogućnost stranaka da iznesu činjenice i potkrijepe ih svojim dokazima na način da ne stavlja u niti jedan od stranke u znatno lošiji položaj od suprotne stranke.[3]

Ta su prava dodatno razrađena odlukom Ustavnog suda iz 2012. godine (U-III6002 / 2011). U citiranoj odluci sud utvrđuje elemente pravičnog suđenja propisane člankom 6.1. Europske konvencije o ljudskim pravima i u članku 29.1 Ustava Republike Hrvatske. Utvrđuje da je upravnom postupku suštinski rizik da bude pristran prema državnim vlastima i da taj rizik treba ublažiti pažljivim razmatranjem svih aspekata predmetnog slučaja i davanjem jednakih mogućnosti svim stranama da dokažu činjenice koje smatraju važnima i pruže dokaze za takve činjenice. To je posebno važno u svjetlu činjenice da je upravni spor često jedina mogućnost protiv odluke javnog tijela u upravnom postupku. Bez obzira na ovu odluku, upravni sudovi u pravilu odbijaju sve dokaze za utvrđivanje činjenica koje predlažu nevladine organizacije za zaštitu okoliša.

7) Kako se pojam „pravovremeno” primjenjuje u nacionalnom zakonodavstvu?

Opća je odredba da se u upravnim stvarima u kojima javno tijelo postupa na zahtjev stranke i izravno rješava predmetno pitanje rješava odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od podnošenja zahtjeva. U slučajevima kada tijelo treba utvrditi činjenice, rok je 60 dana. Rokovi se razlikuju ovisno o vrsti i složenosti postupka i mogu se različito odrediti u sektorskom zakonodavstvu.

Sudski nadzor nije vezan za rokove koji bi bili predviđeni zakonom. Na brzinu rješavanja upravnih sporova najviše utječe opterećenost suda. Dok je prije prosječno vrijeme rješavanja upravnih sporova bilo između 2 i pol i 3 i pol godine, u posljednje vrijeme to se u prosjeku smanjilo na godinu i pol.

8) Je li dostupna privremena zabrana? Ako jest, koji su postupovni zahtjevi za njezino donošenje? Postoje li posebna pravila koja se primjenjuju u pojedinom području, osim općih nacionalnih odredbi?

Žalba u upravnom postupku općenito odgađa izvršenje odluke, osim ako nije drugačije određeno. Podnošenje tužbe u upravnom sporu pred sudom općenito ne odgađa izvršenje upravne odluke.

Ovdje se mora objasniti da Zakon o upravnim sporovima predviđa dvije mjere predostrožnosti: odgodu učinka tužbe (članak 26.) i privremenu mjeru (članak 47.). Prva se može donijeti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti (iako sudovi zasad ne vrše tu ovlast), a druga se može izdati samo na prijedlog stranke.

Izvršenje osporavane upravne odluke može se odgoditi samo putem posebnog instituta odgode učinka tužbe (članak 26.). Privremene mjere iz Zakona o upravnim sporovima imaju i druge funkcije, koje su rijetko prisutne u upravnom sporu (npr. mjere u postupcima u kojima se ne donosi upravni akt, zabrana raspolaganja imovinom, itd.). Ne postoji žalba na odluku o odgodi učinka tužbe (Zakon o upravnim sporovima, članak 67. stavak 1. i članak 26. stavak 2.).

Privremene mjere postoje kao mogućnost prema odredbi članka 47. ZUS-a. Vrste privremenih mjera nisu određene, pa je, logično, dopuštena bilo koja mjera koja može postići svrhu za koju je odobrena. Najčešće bi to bilo povezano s odgodom učinaka upravne odluke. Svrha dopuštanja privremene mjere je spriječiti ozbiljnu i nepopravljivu štetu stranci koja traži privremenu mjeru. Npr. to može biti ili izravnim štetnim učincima upravne odluke ili aktima vlasti koji bi spriječili stranku da ima koristi od sudske odluke ako se razlikuje od upravne odluke.

Drugi instrument je odgoda izvršenja. Kao što je već gore spomenuto, tužba protiv upravnog rješenja ne odgađa njegovo izvršenje. Međutim, dva različita instrumenta omogućuju odgodu upravnih odluka.

Prva je odredba članka 140/1 ZUP-a. Prema ovoj odredbi, javno tijelo koje odlučuje može odlučiti odgoditi izvršenje svoje odluke ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

1. stranka u postupku zatražila je odgodu
2. svrha odgode je izbjeći nastanak štete koju bi bilo teško popraviti (ali ne i nemoguću, tj. nepopravljivu štetu),
3. da odgoda nije izričito zakonom zabranjena za određenu odluku,
4. da odgađanje nije u suprotnosti s javnim interesom.

Druga je odredba članka 26/2 ZUP-a. Prema ovoj odredbi upravni sud može odlučiti da podnošenje tužbe odgađa izvršenje upravnog rješenja ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

1. Ako bi izvršenje rezultiralo štetom za tužitelja koju bi bilo teško popraviti,
2. Ako zakon ne predviđa da žalba (u upravnom postupku, a ne u upravnom sporu) protiv te određene odluke ne odgađa njezinu provedbu (kao što je uobičajeno),
3. Ako odgoda nije u suprotnosti s javnim interesom. Međutim, ovo se rijetko koristi. Jedan od glavnih razloga je taj što sudovi to rijetko dopuštaju, a u većini slučajeva o tome niti ne odlučuju. Umjesto toga, u većini slučajeva donose odluku o prijedlogu za odgodom zajedno s odlukom o glavnom pitanju, u presudi, čineći odgodu izvršenja potpuno besmislenom.

Glavna razlika između dva instrumenta, privremene mjere i odgode izvršenja, jest u uvjetima koji moraju biti ispunjeni za njihovu primjenu. Prva i očita razlika je kvaliteta nadolazeće štete - za privremenu mjeru šteta mora biti nepopravljiva, a za odgodu izvršenja teško popravljiva. Javni interes je još jedan uvjet koji se drugačije primjenjuje. Odgoda izvršenja ne može biti u suprotnosti s javnim interesom, dok privremena mjera može ići čak i protiv javnog interesa ako je nadolazeća šteta velika i nepopravljiva. Također, privremene mjere mogu se izreći čak i u situacijama kada zakon propisuje da žalba ne odgađa izvršenje odluke.

9) Koja su pravila o troškovima osporavanja pristupa pravosuđu u tim područjima? Koje su moguće posljedice gubitka spora pred sudom? Koje su zaštitne mjere od previsokih troškova i sadržavaju li izričito zakonsko upućivanje na zahtjev da troškovi ne bi smjeli biti previsoki?

Sudske pristojbe u upravnim sporovima su određene u paušalnom iznosu, neovisno o vrijednosti predmeta spora. Plaća se pristojba za podnošenje tužbe i pristojba za donošenje presude. Ukupno, sudske pristojbe iznose oko 1.000,00 kn (150 Eura). Međutim, ovo nisu jedini troškovi.

Obično se dodatni troškovi odnose se na troškove tuženika te odvjetničke troškove zainteresirane osobe te na troškove dokaznog postupka. Tuženik/javno tijelo ne može u upravnom sporu biti zastupan od strane odvjetnika, ali neki tuženici, iako u praksi rijetko, mogu biti zastupani po Državnom odvjetništvu. Državni odvjetnici imaju pravo na naknadu (jednaku odvjetničkoj naknadi).

Za svaki podnesak i pristup na ročište odvjetnik ima pravo zaračunati naknadu od 2.500,00 HRK (otprilike 330 Eura) + PDV (25%). Sudovi najčešće ne odobravaju odvjetnički trošak za podneske u kojima se ne iznose nove činjenice, ili, nakon što je tužba podnesena sadrže činjenice koje se mogu iznijeti i na usmenoj raspravi.

Primjenjuje se pravilo da troškove snosi ona stranka koja nije uspjela u sporu (tko izgubi taj plaća). Troškove upravnog spora mogu činiti i putni troškovi pristupa ročištu za bilo koju od stranaka. Ovi troškovi ovise o tome pred kojim se od četiri suda vodi spor (u Zagrebu, Osijeku, Splitu ili Rijeci). Troškovi se najčešće računaju po formuli 2kn/km pređenog puta + trošak dnevnice (otprilike 170 kn po danu). Troškovi smještaja se obično ne potražuju, a iste bi, zbog veličine Hrvatske, bilo teško i opravdati.

Najznačajniji trošak je odvjetnička naknada koju može potraživati stranka koju zastupa odvjetnik, a zainteresiranu osobu odvjetnici najčešće i zastupaju. U upravnom sporu održava se najmanje jedno ročište, ali obično se održe dva do tri ročišta. Bilo kakvi dodatni troškovi, poput troškova vještačenja o pojedinom pitanju, ovise o zahtjevnosti pitanja i količine vremena i truda koji je potrebno uložiti u njegovo razrješenje. Ti se troškovi uobičajeno predumjaju (snose unaprijed) od strane stranke koja ih je uzrokovala, odnosno koja potražuje radnju povezanu s takvim troškom. Ne postoji izričita odredba o tome da troškovi ne smiju biti odvrćajuće visoki. Primjenjiva je sudska praksa Ustavnog suda o razmjernosti dosuđenih troškova, a ta se praksa odnosi u najvećem dijelu na sudske prakse Europskog suda za ljudska prava (npr. *Klauz protiv Hrvatske*).

1.2. Odluke, djelovanja ili nedjelovanja koji se odnose na upravne postupke koje je potrebno poštovati radi postupanja u skladu s nacionalnim provedbenim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva 2001/42/EZ o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (SEA)[4]

1) Koja su važeća nacionalna zakonska pravila o aktivnoj legitimaciji pojedinaca i NVO-â koji žele postići a) upravno preispitivanje i b) pravno osporavanje postupaka za donošenje odluke, djelovanje ili nedjelovanje pred nacionalnim sudom (posebno uvjeti koje treba ispuniti i eventualni rokovi koji se primjenjuju na osporavanje)? Koliko je učinkovita razina pristupa nacionalnim sudovima s obzirom na sudske prakse Suda Europske unije i svaku povezanu nacionalnu sudske prakse?

Postupak strateške procjene utjecaja na okoliš završava izvješćem tijela nadežnog za provedbu procjene o rezultatima procjene (Članak 73. stavak 2. ZoZO). Izvješće o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš nije upravni akt. Žalbe u upravnom postupku i tužba kojom se pokreće upravni spor podnose se protiv upravnog akta. Stoga, u ovom slučaju ne postoji mogućnost pristupa pravosuđu, odnosno sudskog preispitivanja izvješća o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš.

Međutim, planovi i programi za koje se provodi strateška procjena utjecaja na okoliš smatraju se općim aktima. Njihovo preispitivanje omogućeno je u posebnom postupku pred Visokim upravnim sudom. Iako svatko ima pravo pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta ova mogućnost je značajno sužena uvjetom da ocjena može biti pokrenuta tek na temelju pojedinačnog akta donesenog na temelju osporavanog općeg akta. Primjerice, prostorni plan kao opći akt moguće je osporavati na temelju lokacijske dozvole izdane na temelju tog prostornog plana kao općeg akta.

2) Koji je opseg upravnog preispitivanja (ako je primjenjivo) i sudskog preispitivanja (ako je primjenjivo)? Obuhvaća li i postupovnu i materijalnu zakonitost?

Žalbeni upravni postupak nije primjenjiv u kontekstu strateške procjene utjecaja na okoliš, međutim, uobičajeno kada više tijelo preispituje odluku provostupanjskog tijela onda odlučuje i o postupovnim i o materijalnim pitanjima.

3) Postoji li prije podnošenja tužbe sudu obveza da se prije pokretanja postupaka sudskog preispitivanja iscrpe

postupci upravnog preispitivanja?

Da, u drugim upravnim postupcima. Međutim, s obzirom da u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš ne postoji mogućnost pobijanja odluke (Izvjješća) taj uvjet nije primjenjiv na ovaj slučaj.

4) Je li za aktivnu legitimaciju pred nacionalnim sudovima potrebno sudjelovati u fazi javnog savjetovanja u okviru upravnog postupka – iznositi primjedbe, sudjelovati na raspravi itd.?

Inače to nije uvjet za pristup pravosuđu, međutim u upravnom postupku strateške procjene utjecaja na okoliš ne postoji mogućnost pobijanja odluke (Izvjješća).

5) Je li dostupna privremena zabrana? Ako jest, koji su postupovni zahtjevi za njezino donošenje? Postoje li posebna pravila koja se primjenjuju u pojedinom području, osim općih nacionalnih odredbi?

S obzirom da nije izgledno da bi Izvjješća o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš bila osporavana u upravnom sporu nije izgledno niti korištenje privremenih mjera.

6) Koja su pravila o troškovima osporavanja pristupa pravosuđu u tim područjima? Koje su moguće posljedice gubitka spora pred sudom? Koje su zaštitne mjere od previsokih troškova i sadržavaju li izričito zakonsko upućivanje na zahtjev da troškovi ne bi smjeli biti previsoki?

Odredbe o troškovima nisu primjenjive jer nije osigurana mogućnost pobijanja Odluka u upravnom postupku strateške procjene utjecaja na okoliš.

1.3. Odluke, djelovanja ili nedjelovanja koji se odnose na upravne postupke koje je potrebno poštovati radi postupanja u skladu sa zahtjevima sudjelovanja javnosti iz članka 7. Aarhuške konvencije kad je riječ o planovima i programima koji nisu podneseni u postupcima utvrđenima u Direktivi 2001/42/EZ o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (SEA)[5]

Primjer plana ili programa koji nije upućen na stratešku procjenu utjecaja na okoliš može biti:

- bilo koja strategija, plan ili program koji je donesen radi korištenja na malom području u lokalnoj sredini, ili
- manje izmjene i/ili dopune bilo kojih strategija, planova ili programa za koje je strateška procjena utjecaja na okoliš obavezna u onim situacijama kada nadležno tijelo odluči da nacrt plana ne treba uputiti na stratešku procjenu utjecaja na okoliš.

Ovo znači da za spomenute strategije, planove i programe, kao i za manje izmjene strategija, planova i programa za koje je strateška procjena obavezna, nadležno tijelo (Ministarstvo ili Županija) provede ocjenu je li strateška procjena potrebna i odluči da nije potrebna. U ovakvim slučajevima glavni je problem da takve odluke nisu upravni akt, kao što to nije ni odluka kojom se okončava postupak strateške procjene utjecaja na okoliš.

1) Koja su važeća nacionalna zakonska pravila o aktivnoj legitimaciji pojedinaca i NVO-â koji žele postići a) upravno preispitivanje i b) pravno osporavanje postupaka za donošenje odluke, djelovanje ili nedjelovanje pred nacionalnim sudom (posebno uvjeti koje treba ispuniti i eventualni rokovi koji se primjenjuju na osporavanje)? Koliko je učinkovita razina pristupa nacionalnim sudovima s obzirom na sudsku praksu Suda Europske unije i svaku povezanu nacionalnu sudsku praksu?

Pravila o mogućnosti pobijanja takvih odluka ograničena su i za pojedince i za nevladine organizacije. Osnovni problem predstavlja činjenica da odluka o planovima i programima nije upravni akt. To znači da takve odluke nije moguće pobijati niti u žalbenom upravnom postupku niti u upravnom sporu pred upravnim sudovima. Takve odluke ne sadrže niti uputu o pravnom lijeku.

Takve odluke može ukinuti tijelo koje ih je i donijelo. Također, kada je odluku donijelo niže prvostupansko tijelo takvu odluku može ukinuti i Ministarstvo. Pojedinci i nevladine organizacije mogu podnijeti prijedlog za ukidanje javnom tijelu (u formi predstavke), međutim, javna tijela nisu obavezna postupiti po takvom prijedlogu. S obzirom na velike diskrecijske ovlasti javnih tijela u takvim slučajevima ovo se ne može smatrati sredstvom pristupa

pravosuđu.

2) Koji je opseg upravnog preispitivanja (ako je primjenjivo) i sudskog preispitivanja (ako je primjenjivo)? Obuhvaća li i postupovnu i materijalnu zakonitost?

Žalbeni upravni postupak nije primjenjiv u kontekstu strateške procjene utjecaja na okoliš, međutim, uobičajeno kada više tijelo preispituje odluku provostupanjskog tijela onda odlučuje i o postupovnim i o materijalnim pitanjima.

3) Postoji li prije podnošenja tužbe sudu obveza da se prije pokretanja postupaka sudskog preispitivanja iscrpe postupci upravnog preispitivanja?

Da, u drugim upravnim postupcima. Međutim, s obzirom da u postupku strateške procjene utjecaja na okoliš ne postoji mogućnost pobijanja odluke (Izvješća) taj uvjet nije primjenjiv na ovaj slučaj.

4) Je li za aktivnu legitimaciju pred nacionalnim sudovima potrebno sudjelovati u fazi javnog savjetovanja u okviru upravnog postupka – iznositi primjedbe, sudjelovati na raspravi itd.?

Pravila o pristupu pravosuđu ovdje nisu primjenjiva, dakle, to u ovom slučaju nije preduvjet.

5) Je li dostupna privremena zabrana? Ako jest, koji su postupovni zahtjevi za njezino donošenje? Postoje li posebna pravila koja se primjenjuju u pojedinom području, osim općih nacionalnih odredbi?

Ne postoje posebna pravila o privremenim mjerama/odgodnom učinku za pojedina upravna područja koja bi se razlikovala od općih pravila upravnog postupka.

Ovdje se mora objasniti da Zakon o upravnim sporovima predviđa dvije mjere predostrožnosti: odgodu učinka tužbe (članak 26.) i privremenu mjeru (članak 47.). Prva se može donijeti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti (iako sudovi zasad ne vrše tu ovlast), a druga se može izdati samo na prijedlog stranke.

Izvršenje osporavane odluke u upravnom postupku može biti odgođena jedino na temelju posebnog instituta odgodnog učinka tužbe (Članak 26.). Privremene mjere imaju za cilj ispunjavanje druge svrhe, a s obzirom na prirodu okolišnih upravnih sporova ona se u njemu rijetko pojavljuje (primjerice poduzimanje mjera u postupcima u kojima nije donesen upravni akt, zabrana raspolaganja vlasništvom, itd.). Protiv odluke o odgodnom učinku tužbe nije dopuštena žalba (Zakon o upravnim sporovima, Članak 67. stavak 1. u vezi s Člankom 26. stavak 2. Zakona).

6) Koja su pravila o troškovima osporavanja pristupa pravosuđu u tim područjima? Koje su moguće posljedice gubitka spora pred sudom? Koje su zaštitne mjere od previsokih troškova i sadržavaju li izričito zakonsko upućivanje na zahtjev da troškovi ne bi smjeli biti previsoki?

S obzirom na izostanak mogućnosti pobijanja ovih odluka ne postoje s pobijanjem povezani troškovi postupka.

1.4. Odluke, djelovanja ili nedjelovanja koji uzimaju u obzir i planove i programe koji se moraju pripremiti u skladu sa zakonodavstvom EU-a u području zaštite okoliša[6]

Plan gospodarenja otpadom primjer je plana čija je izrada obaveza propisana okolišnim zakonodavstvom Europske unije. Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine usvojen je odlukom Vlade RH koja, poput uredbe Vlade RH, ima snagu podzakonskog akta. Vlada je plan usvojila na temelju članka 173. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13).

Drugi je primjer Plan upravljanja vodnim područjima 2016. do 2021. Ovaj plan je također usvojen Odlukom Vlade RH koja, kao i vladine uredbe, ima snagu podzakonskog akta. Vlada je plan usvojila na temelju članka 36. Zakona o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14).

Općenito, u Hrvatskoj još nema sudske prakse koja bi ukazala na način primjene zahtjeva iz presude Janacek, ali po našem mišljenju, trenutno hrvatsko zakonodavstvo ne omogućava učinkovitu primjenu zahtjeva iz presude Janacek. U tom je slučaju sud presudio da svatko čije je zdravlje ugroženo visokim razinama nedopuštenih emisija u zrak ima pravo izravno zahtijevati od tijela javne vlasti izradu akcijskog plana o uklanjanju takvih emisija. Dakle, propisano je da svatko ima pravo sudskim putem tražiti ispunjenje obaveze koju tijela javne vlasti imaju na temelju

općeg propisa, a nisu je ispunili.

Po općim propisima, osoba koja tvrdi da je javno tijelo propustilo izvršiti neku odluku može pokrenuti sudski postupak protiv takvog propusta ako dokaže dovoljan pravni interes, a on se može sastojati u povredi njenog prava na zdravi život. Međutim, takav postupak se može pokrenuti pred upravnim sudom, samo ako se radi o propustu u donošenju pojedinačne odluke. Dakle, postupak ne može biti pokrenut protiv propusta tijela javne vlasti da provede opći akt (u apstraktnom smislu)[7].

1) Koja su važeća nacionalna zakonska pravila o aktivnoj legitimaciji pojedinaca i NVO-a koji žele postići a) upravno preispitivanje i b) pravno osporavanje sadržaja plana pred nacionalnim sudom (posebno uvjeti koje treba ispuniti i eventualni rokovi koji se primjenjuju na osporavanje)? Koliko je učinkovita razina pristupa nacionalnim sudovima s obzirom na sudsku praksu Suda Europske unije i svaku povezanu nacionalnu sudsku praksu?

Ako je plan usvojen u formi zakonskog akta jedini način sudske provjere njegove zakonitosti postoji pred Ustavni sudom. U Republici Hrvatskoj Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i međunarodnim ugovorima koji su na snazi te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Tri su načina na koji se pred Ustavnim sudom može pokrenuti postupak ocjene ustavnosti ili zakonitosti: na zahtjev ovlaštenih tijela javne vlasti, po odluci Ustavnog suda na temelju predstavke svake fizičke ili pravne osobe i samoinicijativno od strane Ustavnog suda. Tijela javne vlasti ovlaštena pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti su jedna petina (1/5) zastupnica i zastupnika u Hrvatskom saboru, radno tijelo Hrvatskog sabora, Predsjednik RH, Vlada RH (u odnosu na podzakonske akte, ali ne i zakone), Vrhovni sud ili drugi sud (ako se pitanje zakonitosti ili ustavnosti pojavi u sudskom postupku), pravobraniteljica te predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (o pitanjima ustavnosti zakona kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave). O zahtjevu Ustavni će sud odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

Svatko, dakle svaka fizička i pravna osoba (slijedom toga i nevladine organizacije), mogu podnijeti prijedlog Ustavnom sudu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Sud na sjednici odlučuje o prijedlogu, a ako odluči pokrenuti postupak učiniti će to u roku od najviše godinu dana od dana podnošenja prijedloga.

Zakon koji Ustavni sud proglašava neustavnim, biti će ukinut. Neustavnost ili nezakonitost drugog propisa dovodi do ukidanja ili poništenja (prestaje važiti od dana donošenja) tog propisa. Razlika između ukidanja i poništenja sastoji se u tome da ako je *drugi propis*[8] poništen on kao da nikada niti nije stvarao pravne učinke, a sve pravne posljedice koje su nastale kao posljedica njegove primjene u vremenu od njegova stupanja na snagu do objave njegova poništenja, također se poništavaju. Međutim, ako je *drugi propis* ukinut, odlučujući trenutak u odnosu na učinke koje taj *drugi propis* proizvodi je dan ukidajuće odluke Ustavnog suda. Svi pravni učinci koji su stupili na snagu prije tog dana ostaju na snazi, ali ukinuti *drugi propis* je od dana ukidajuće odluke bez pravnih učinaka. Pravni učinci ukidanja zakona i/ili drugog propisa omogućuju uspješnoj predlagateljici (na temelju čijeg je prijedloga došlo do ukidanja), kojoj je takvim zakonom i/ili drugim propisom narušeno pravo da na temelju odluke o ukidanju od nadležnog tijela traži izmjenu odluke kojom joj je to pravo narušeno. Drugi to pravo imaju samo u slučaju poništenja drugog propisa (dakle, ne i zakona). Prijedlog (za obnovu postupka) mogu podnijeti u roku od šest mjeseci od odluke Ustavnog suda.

2) Utječe li oblik donošenja plana ili programa na aktivnu legitimaciju (vidjeti i odjeljak 2.5. u nastavku)?

Da, utječe. Ako je neki plan ili program usvojen u obliku zakona onda je pristup pravosuđu moguć jedino pred Ustavnim sudom. Formalni kriterij određenja vrste akta (suprotno od materijalnopravnog kriterija) je odlučujući.

3) Koji je opseg upravnog preispitivanja (ako je primjenjivo) i sudskog preispitivanja (ako je primjenjivo)? Obuhvaća li i postupovnu i materijalnu zakonitost?

Žalbeni upravni postupak i upravni spor nisu primjenjivi u ovom slučaju. U Republici Hrvatskoj Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i međunarodnim ugovorima koji su na snazi te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Tri su načina na koji se pred Ustavnim sudom može pokrenuti postupak ocjene ustavnosti ili zakonitosti: na zahtjev ovlaštenih tijela javne vlasti, po odluci Ustavnog suda na temelju predstavke svake fizičke ili pravne osobe i samoinicijativno od strane Ustavnog suda. Tijela javne vlasti ovlaštena pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti su jedna petina (1/5) zastupnica i zastupnika u Hrvatskom saboru, radno tijelo Hrvatskog sabora, Predsjednik RH, Vlada RH (u odnosu na podzakonske akte, ali ne i zakone), Vrhovni sud ili drugi sud (ako se

pitanje zakonitosti ili ustavnosti pojavi u sudskom postupku), pravobranitelj_ica te predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (o pitanjima ustavnosti zakona kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave). O zahtjevu Ustavni će sud odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

Svatko, dakle svaka fizička i pravna osoba (slijedom toga i nevladine organizacije), mogu podnijeti prijedlog Ustavnom sudu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Sud na sjednici odlučuje o prijedlogu, a ako odluči pokrenuti postupak učiniti će to u roku od najviše godinu dana od dana podnošenja prijedloga.

Zakon koji Ustavni sud progalsi neustavnim, biti će ukinut. Neustavnost ili nezakonitost drugog propisa dovodi do ukidanja ili poništenja (prestaje važiti od dana donošenja) tog propisa. Razlika između ukidanja i poništenja sastoji se u tome da ako je *drugi propis*[9] poništen on kao da nikada niti nije stvarao pravne učinke, a sve pravne posljedice koje su nastale kao posljedica njegove primjene u vremenu od njegova stupanja na snagu do objave njegova poništenja, također se poništavaju. Međutim, ako je *drugi propis* ukinut, odlučujući trenutak u odnosu na učinke koje taj *drugi propis* proizvodi je dan ukidajuće odluke Ustavnog suda. Svi pravni učinci koji su stupili na snagu prije tog dana ostaju na snazi, ali ukinuti *drugi propis* je od dana ukidajuće odluke bez pravnih učinaka. Pravni učinci ukidanja zakona i/ili drugog propisa omogućuju uspješnoj predlagateljici (na temelju čijeg je prijedloga došlo do ukidanja), kojoj je takvim zakonom i/ili drugim propisom narušeno pravo da na temelju odluke o ukidanju od nadležnog tijela traži izmjenu odluke kojom joj je to pravo narušeno. Drugi to pravo imaju samo u slučaju poništenja drugog propisa (dakle, ne i zakona). Prijedlog (za obnovu postupka) mogu podnijeti u roku od šest mjeseci od odluke Ustavnog suda.

4) Postoji li prije podnošenja tužbe sudu obveza da se prije pokretanja postupka sudskog preispitivanja iscrpe postupci upravnog preispitivanja?

Načelno da, međutim upravni spor nije primjenjiv na ovu situaciju.[10]

5) Je li za aktivnu legitimaciju pred nacionalnim sudovima potrebno sudjelovati u fazi javnog savjetovanja u okviru upravnog postupka – iznositi primjedbe, sudjelovati na raspravi itd.?

Ne. Postoji mogućnost komentiranja nacрта prijedloga zakona (i/ili drugog propisa) kada je upućen u javnu raspravu, međutim ovo nije uvjet pojedincima ili nevladinim organizacijama da nakon usvajanja traže ocjenu zakonitosti i/ili ustavnosti.

6) Postoje li razlozi/tvrđnje koji se ne smiju iznositi (ne prihvaćaju se) u fazi sudskog preispitivanja?

7) Pravično, nepristrano – kako se to primjenjuje u nacionalnoj nadležnosti?

Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZUP) propisuje u članku 6. Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa. Pravo stranke može se ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. Kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa. Općenito, javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava. Člankom 8. propisano je načelo utvrđivanja materijalne istine, odnosno utvrđenje svih činjenica i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari. Javnopravno tijelo slobodnom ocjenom utvrđuje koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka.

Zakon o upravnim sporovima (dalje: ZUS) dodatno ojačava poziciju stranaka u upravnom sporu. U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave u kojoj svako stranci mora biti omogućeno, prije nego sud donese odluku, da se izjasni o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora[11]. Također, sud je obavezan voditi brigu da stranka u sporu ne trpi štetu, odnosno propusti koristiti svoja prava, radi neznanja i (pravne) neukosti.

Prema praksi Ustavnog suda načelo ravnopravnosti oružja promatra se kao “jednakost sredstava stranaka u postupku, to jest obvezu suda da svakoj strani u postupku dade mogućnost iznošenja svojih razloga u uvjetima koji je ne stavljaju u položaj očite neravnopravnosti u odnosu na protivnu stranu”. [12]

Ova su prava detaljnije razrađena kroz odluku Ustavnog suda iz 2012. godine (U-III6002/2011). U citiranoj odluci Ustavni sud utvrđuje sastavnice prava na pravično suđenje kako su zajamčene člankom 6(1) Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske. Sud smatra da je upravnom postupku svojstven rizik naklonosti prema tijelima javne vlasti (rizik pristranosti) te da taj rizik treba biti umanjen kroz pažljivo razmatranje svih pojedinosti slučaja te na način da se svim strankama pruži jednake mogućnosti da dokazuju činjenice koje smatraju bitnima za slučaj te ponude dokaze za te činjenice. Ovo je naročito važno u svjetlu činjenice da je upravni spor jedino pravno sredstvo na raspolaganju građanima protiv odluka javne vlasti u upravnom postupku. Bez obzira na ovu sudsku praksu, upravni sudovi u pravilu odbijaju sve prijedloge okolišnih nevladinih organizacija za utvrđenjem činjenica u upravnom sporu.

8) Kako se pojam „pravovremeno” primjenjuje u nacionalnom zakonodavstvu?

Hrvatski zakoni (Zakon o sudovima, Zakon o praničnom postupku) kao i Ustav RH spominju važnost donošenja sudskih odluka u razumnim rokovima, ali ne postoji jasna sudska praksa što se smatra razumnim. Međutim, bitno je napomenuti kako Ustavni sud nije voljan prepoznati povredu prava na suđenje u razumnom roku ako stranka nije iskoristila pravne instrumente koji su joj Zakonom o sudovima na raspolaganju za zaštitu ovog prava^[13]. Ti su instrumenti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (članak 64. stavak 1. točke 1. i 2. Zakona o sudovima).

9) Je li dostupna privremena zabrana? Ako jest, koji su postupovni zahtjevi za njezino donošenje? Postoje li posebna pravila koja se primjenjuju u pojedinom području, osim općih nacionalnih odredbi?

U ovim postupcima ne postoji privremena mjera u uobičajenom smislu, ali Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno izuzeti od primjene propis čiju ustavnost i/ili zakonitost ispituje.

10) Koja su pravila o troškovima osporavanja pristupa pravosuđu u tim područjima? Koje su moguće posljedice gubitka spora pred sudom? Koje su zaštitne mjere od previsokih troškova i sadržavaju li izričito zakonsko upućivanje na zahtjev da troškovi ne bi smjeli biti previsoki?

Pristup Ustavnom sudu je besplatan, nisu propisane sudske pristojbe. Međutim, primjenjuju se pravila o odvjetničkim nagradama ukoliko stranka angažira odvjetnika što može, ali i ne mora učiniti. U postupku pred Ustavnim sudom nema protustranaka i ne primjenjuje se načelo da troškove snosi stranka koja nije uspjela u sporu.

1.5. Provedbeni propisi i/ili opće primjenjivi pravno obvezujući normativni instrumenti koji se upotrebljavaju za provedbu zakonodavstva EU-a u području zaštite okoliša i povezanih regulatornih akata EU-a^[14]

Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske primjer je plana koji se mora pripremiti na temelju okolišnih propisa Europske unije. Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine usvojen je odlukom Vlade RH koja, poput uredbe Vlade RH, ima snagu podzakonskog akta. Vlada je plan usvojila na temelju članka 173. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13).

Drugi je primjer Plan upravljanja vodnim područjima 2016. do 2021. Ovaj plan je također usvojen Odlukom Vlade RH koja, kao i vladine uredbe, ima snagu podzakonskog akta. Vlada je plan usvojila na temelju članka 36. Zakona o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14).

Plan zaštite zraka, ozonskog sloja i ublažavanja klimatskih promjena u Republici Hrvatskoj također je usvojen odlukom Vlade RH, dakle odlukom podzakonske snage. Ovaj je plan usvojen na temelju Zakona o zaštiti zraka (NN 130/2011).

1) Koja su važeća nacionalna zakonska pravila o aktivnoj legitimaciji pojedinaca i NVO-a koji žele postići a) upravno preispitivanje i b) pravno osporavanje postupka za donošenje odluke, djelovanje ili nedjelovanje nacionalnog regulatornog akta ili njegova sadržaja pred nacionalnim sudom (posebno uvjeti koje treba ispuniti i eventualni rokovi koji se primjenjuju na osporavanje)? Koliko je učinkovita razina pristupa nacionalnim sudovima s obzirom na sudsku praksu Suda Europske unije i svaku povezanu nacionalnu sudsku praksu?

U Republici Hrvatskoj Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i međunarodnim ugovorima koji su na snazi te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Tri su načina na koji se pred Ustavnim sudom može

pokrenuti postupak ocjene ustavnosti ili zakonitosti: na zahtjev ovlaštenih tijela javne vlasti, po odluci Ustavnog suda na temelju predstavke svake fizičke ili pravne osobe i samoinicijativno od strane Ustavnog suda. Tijela javne vlasti ovlaštena pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti su jedna petina (1/5) zastupnica i zastupnika u Hrvatskom saboru, radno tijelo Hrvatskog sabora, Predsjednik RH, Vlada RH (u odnosu na podzakonske akte, ali ne i zakone), Vrhovni sud ili drugi sud (ako se pitanje zakonitosti ili ustavnosti pojavi u sudskom postupku), pravobraniteljica te predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (o pitanjima ustavnosti zakona kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave). O zahtjevu Ustavni će sud odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

Svatko, dakle svaka fizička i pravna osoba (slijedom toga i nevladine organizacije), mogu podnijeti prijedlog Ustavnom sudu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Sud na sjednici odlučuje o prijedlogu, a ako odluči pokrenuti postupak učiniti će to u roku od najviše godinu dana od dana podnošenja prijedloga.

Zakon koji Ustavni sud proglasi neustavnim, biti će ukinut. Neustavnost ili nezakonitost drugog propisa dovodi do ukidanja ili poništenja (prestaje važiti od dana donošenja) tog propisa. Razlika između ukidanja i poništenja sastoji se u tome da ako je *drugi propis*^[15] poništen on kao da nikada niti nije stvarao pravne učinke, a sve pravne posljedice koje su nastale kao posljedica njegove primjene u vremenu od njegova stupanja na snagu do objave njegova poništenja, također se poništavaju. Međutim, ako je *drugi propis* ukinut, odlučujući trenutak u odnosu na učinke koje taj *drugi propis* proizvodi je dan ukidajuće odluke Ustavnog suda. Svi pravni učinci koji su stupili na snagu prije tog dana ostaju na snazi, ali ukinuti *drugi propis* je od dana ukidajuće odluke bez pravnih učinaka. Pravni učinci ukidanja zakona i/ili drugog propisa omogućuju uspješnoj predlagateljici (na temelju čijeg je prijedloga došlo do ukidanja), kojoj je takvim zakonom i/ili drugim propisom narušeno pravo da na temelju odluke o ukidanju od nadležnog tijela traži izmjenu odluke kojom joj je to pravo narušeno. Drugi to pravo imaju samo u slučaju poništenja drugog propisa (dakle, ne i zakona). Prijedlog (za obnovu postupka) mogu podnijeti u roku od šest mjeseci od odluke Ustavnog suda.

2) Koji je opseg upravnog preispitivanja (ako je primjenjivo) i sudskog preispitivanja (ako je primjenjivo)? Obuhvaća li i postupovnu i materijalnu zakonitost?

Ne postoji žalbeni upravni postupak u ovom slučaju.

Ne postoji mogućnost upravnog spora o valjanosti zakona ili drugog propisa. Raspoloživi pravni put je ocjena ustavnosti i/ili zakonitosti koja uključuje ocjenu i formalne i materijalne zakonitosti propisa.

3) Postoji li prije podnošenja tužbe sudu obveza da se prije pokretanja postupaka sudskog preispitivanja iscrpe postupci upravnog preispitivanja?

Opći je uvjet pristupa Ustavnom sudu da prehodno budu iscrpljeni svi redovni pravni lijekovi. Međutim, s obzirom da je ocjena ustavnosti i/ili zakonitosti propisa pred Ustavnim sudom jedini pravni put preispitivanja valjanosti propisa ovaj uvjet nije primjenjiv na ovaj pravni institut, odnosno to nije uvjet za ocjenu ustavnosti i/ili zakonitosti propisa.

4) Je li za aktivnu legitimaciju pred nacionalnim sudovima potrebno sudjelovati u fazi javnog savjetovanja u okviru upravnog postupka – iznositi primjedbe, sudjelovati na raspravi itd.?

Ne. Postoji mogućnost komentiranja nacрта prijedloga zakona (i/ili drugog propisa) kada je upućen u javnu raspravu, međutim ovo nije uvjet pojedincima ili nevladinim organizacijama da nakon usvajanja traže ocjenu zakonitosti i/ili ustavnosti.

5) Je li dostupna privremena zabrana? Ako jest, koji su postupovni zahtjevi za njezino donošenje? Postoje li posebna pravila koja se primjenjuju u pojedinom području, osim općih nacionalnih odredbi?

U ovim postupcima ne postoji privremena mjera u uobičajenom smislu, ali Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno izuzeti od primjene propis čiju ustavnost i/ili zakonitost ispituje.

6) Koja su pravila o troškovima osporavanja pristupa pravosuđu u tim područjima? Koje su moguće posljedice

gubitka spora pred sudom? Koje su zaštitne mjere od previsokih troškova i sadržavaju li izričito zakonsko upućivanje na zahtjev da troškovi ne bi smjeli biti previsoki?

Pristup Ustavnom sudu je besplatan, nisu propisane sudske pristojbe. Međutim, primjenjuju se pravila o odvjetničkim nagradama ukoliko stranka angažira odvjetnika što može, ali i ne mora učiniti. U postupku pred Ustavnim sudom nema protustranaka i ne primjenjuje se načelo da troškove snosi stranka koja je neuspješna u sporu.

7) Je li moguće pravno osporavanje svakog povezanog regulatornog akta EU-a pred nacionalnim sudom u pogledu njegove valjanosti prema članku 267. UFEU-a i, ako je moguće, na koji način[16]?

Nismo upoznati s postojanjem zasebnog mehanizma koji bi omogućio izravno osporavanje propisa usvojenog od tijela Europske unije pred nacionalnim sudovima.

[1] Ova kategorija predmeta odražava nedavnu sudsku praksu Suda Europske unije, primjerice: *Protect C-664/15* (EU:C:2017:987) te predmet u vezi slovačkih smeđih medvjeda *C-240/09* (EU:C:2011:125), vidjeti kako je opisano u [Obavijesti Komisije C/2017/2616](#) o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, SL C 275, 18.8.2017., str. 1.

[2] Čl. 6. Zakona o upravnim sporovima

[3] Dr.sc. Šarin D., page 736. and 737, *Aspekti prava na pravično suđenje*

[4] Direktiva SEA odnosi se na planove i programe. Obuhvaćeni su i člankom 7. te člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije.

[5] Vidjeti nalaze pod [ACCC/C/2010/54 za primjer plana koji nije podnesen u okviru SEA-e, ali podliježe zahtjevima sudjelovanja javnosti iz članka 7. Aarhuške konvencije.](#)

[6] Obuhvaćeni su područjem primjene članka 7. i članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije. Vidjeti i mjerodavnu sudsku praksu Suda Europske unije, kao što je predmet *C-237/97*, *Janecek* i predmete kao što su *Boxus* i *Solvay C-128/09*, *C-131/09* i *C-182/10*, kako je navedeno u [Obavijesti Komisije C/2017/2616](#) o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

[7] Studija o provedi članaka 9(3) i 9(4) Arhuške konvencije u 10 zemalja članica Europske unije i Hrvatskoj – 2. dio Izvještaj o Hrvatskoj

[8] Koristi se izraz “drugi propis” iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kako bi ga se odijelilo od zakona (koji je također vrsta propisa) s obzirom na različite pravne učinke instituta ocjene ustavnosti i zakonitosti s obzirom na vrstu propisa u pitanju.

[9] Koristi se izraz “drugi propis” iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kako bi ga se odijelilo od zakona (koji je također vrsta propisa) s obzirom na različite pravne učinke instituta ocjene ustavnosti i zakonitosti s obzirom na vrstu propisa u pitanju.

[10] U upravnom sporu *sui generis*, ocjeni zakonitosti općeg akta, provodi se kontrola objektivne zakonitosti općih akata koji nisu zakoni ili drugi propisi kako su oni određeni Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

[11] Čl. 6 Zakona o upravnim sporovima.

[12] Dr.sc. Šarin D., page 736. and 737, *Aspekti prava na pravično suđenje.*

[13] Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III A-591/2017 od 7. svibnja 2019.

[14] Propisi koji potpadaju pod doseg članaka 8 i 9(3) Arhuške konvencije. Pimjer takvog propisa koji se tiče odluke nacionalnih tijela javne vlasti može se naći u slučaju *C-281/16*, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774.

[15] Koristi se izraz “drugi propis” iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kako bi ga se odijelilo

od zakona (koji je također vrsta propisa) s obzirom na različite pravne učinke instituta ocjene ustavnosti i zakonitosti s obzirom na vrstu propisa u pitanju.

[16] Primjer takve preliminarne reference vidi u predmetu C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI: EU: C: 2017: 774.

■ Posljednji put ažurirano: 28/07/2021

Verziju ove stranice na nacionalnom jeziku održava odgovarajuća država članica. Prijevode je napravila služba Europske komisije. Moguće promjene u originalu koje su unijela nadležna nacionalna tijela možda još nisu vidljive u drugim jezičnim verzijama. Europska komisija ne preuzima nikakvu odgovornost za informacije ili podatke sadržane ili navedene u ovom dokumentu. Pogledajte pravnu obavijest kako biste vidjeli propise o autorskim pravima države članice odgovorne za ovu stranicu.