

## **Onemogućavanje sudjelovanja zainteresirane javnosti u posebnim upravnim postupcima**

**U upravnim postupcima u kojima se odlučuje o tome treba li dopustiti određenu djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš mora dopustiti sudjelovanje javnosti u svim stadijima odlučivanja o toj djelatnosti, a ne samo u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš. Pripadnici javnosti moraju imati mogućnost da podnose komentare i na dozvole koje se donose u postupcima prostornog planiranja i gradnje. Štoviše, Aarhuška konvencija ne ograničava sudjelovanje javnosti samo na ekološke aspekte predloženog zahvata odnosno djelatnosti na koju se odnosi čl. 6. Konvencije, već se proteže na sve aspekte te djelatnosti. Ako zakonodavstvo taksativno navodi tko može biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, građevinske dozvole, dozvole za gospodarenje otpadom i sl., a da se istovremeno ne onemogućava sudjelovanje javnosti u tim postupcima kada se radi o djelatnostima koje potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije, takve odredbe zakona nisu u skladu s Aarhuškom konvencijom.**

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je 25. lipnja 1998. u Aarhusu u Danskoj u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (dalje: UNECE) na Četvrtoj ministarskoj konferenciji u okviru procesa „Okoliš za Europu“ (dalje: Aarhuška konvencija ili Konvencija). Stupila je na snagu 30. listopada 2001. nakon prikupljenih 16 ratifikacija. Konvencija trenutno ima 47 stranaka (46 država članica UNECE-a i Europska unija).<sup>1</sup> Republika Hrvatska potpisala je Aarhušku konvenciju na konferenciji kada je Konvencija i usvojena.<sup>2</sup> Konvencija je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007.<sup>3</sup>

Kofi Annan, tadašnji glavni tajnik UN-a, opisao je Aarhušku konvenciju sljedećim riječima: „Iako regionalna u svom doseg, važnost Aarhuške konvencije je globalna. Ona je daleko najimpresivnija razrada Načela 10. Rio Deklaracije, koji ističe potrebu sudjelovanja građana u pitanjima okoliša i pristupa informacijama koje posjeduju tijela vlasti. Kao takva, ona predstavlja najambiciozniji pothvat u području „okolišne demokracije“ koji je poduzet pod okriljem Ujedinjenih naroda do sada. Povrh toga, Konvencija će biti otvorena za pristup zemljama koje nisu članice UNECE-a, što joj pruža mogućnost da posluži kao opći okvir za jačanje ekoloških prava građana.“<sup>4</sup>

Važnost Aarhuške konvencije za brojne posebne upravne postupke je nesporna. Postupci ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu koje posjeduju tijela javne

---

<sup>1</sup> Izvor: United Nations Treaty Collection, [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en), stanje na dan 27. ožujka 2014.

<sup>2</sup> Hrvatski sabor Konvenciju je ratificirao 8. prosinca 2006. godine. Zakon o potvrđivanju Konvencije objavljen je 12. siječnja 2007. u NN-MU br. 1/07.

<sup>3</sup> Odnosno devedesetoga dana od datuma kada je položila ispravu o ratifikaciji, sukladno čl. 20. st. 3. Konvencije.

<sup>4</sup> Stec, Stephen; Casey-Lebkowitz, Susan, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000., predgovor.

vlasti te postupci odlučivanja o određenim djelatnostima koje mogu imati značajan utjecaj na okoliš su upravni postupci. Stoga se na te postupke primjenjuju i odgovarajuće odredbe Aarhuške konvencije.

Za potrebe ovog rada sagledat će se samo onaj dio Konvencije koji se odnosi na omogućavanje sudjelovanja zainteresirane javnosti i javnosti u upravnim postupcima odlučivanja o tome treba li dopustiti određene djelatnosti (čl. 6. Konvencije). To se, u prvom redu, odnosi na djelatnosti koje su navedene u Dodatku I. Konvencije. Radi se o djelatnostima iz područja energetike, proizvodnje i prerade metala, prerade minerala, kemijske industrije, gospodarenja otpadom i drugim djelatnostima. Za njih se samom normom pretpostavlja da imaju značajne učinke na okoliš. Čl. 6. se primjenjuje i na odluke o djelatnostima izvan opsega Dodatka I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš. Pored toga, primjena čl. 6. proširena je, na odgovarajući način i gdje je to prikladno, i na razmatranja i dopunjavanja radnih uvjeta prethodno spomenutih djelatnosti.

Aarhuška konvencija definira javnost kao jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine (čl. 2. t. 4.). Definicija javnosti se odnosi na svaku osobu, bez obzira na njezino državljanstvo, prebivalište ili sjedište ukoliko se radi o pravnim osobama. Štoviše, izričito je zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta te, ako se radi o pravnoj osobi, s obzirom na mjesto gdje je prijavljena ili gdje joj je sjedište djelatnosti (čl. 3. st. 9.). Definicija javnosti odnosi se i na skupine ljudi, organizacije i udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe (primjerice na stanovnike nekog naselja ili građane organizirane u udrugu koja nije registrirana). Međutim, ako domaće zakonodavstvo ili praksa propisuju određene uvjete koje te skupine, organizacije ili udruge bez pravne osobnosti moraju ispuniti, njima se svojstvo pripadnika javnosti priznaje ako su ti uvjeti ispunjeni.<sup>5</sup>

Zainteresirana javnost definirana je u Aarhuškoj konvenciji kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana; za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima (čl. 2. t. 5.).

Premda je definicija zainteresirane javnosti uža od definicije javnosti, ona je svejedno vrlo široka. U prvom redu, njome su obuhvaćene osobe čija bi prava mogla biti povrijeđena, primjerice pravo vlasništva ili pravo na zdrav okoliš. Međutim, definicija se odnosi i na osobe koje su zainteresirane za odlučivanje o okolišu, pri čemu se ne zahtijeva da te osobe dokažu svoj pravni interes, već je dovoljan i faktičan interes. Navedena definicija može se tumačiti i na način da zahtijeva od stranaka koje usko definiraju pravni interes u području koje uređuje Konvencija da prošire te definicije odnosno da priznaju subjektivna prava i na temelju izraženog interesa, a ne samo na temelju usko definiranih vlasničkih i drugih pravnih interesa.<sup>6</sup> S tim u vezi interesantno je napomenuti da je Krbek još prije pola stoljeća istaknuo da je u tendenciji demokratskog poretka da se raniji faktički interesi pretvaraju u pravne, kao što je u tendenciji prave demokracije da se pojam pravnog interesa ne tumači restriktivno nego ekstenzivno.<sup>7</sup>

Neke djelatnosti po svojoj prirodi mogu utjecati na veliki broj ljudi. Primjerice, u slučaju plinovoda, pod pojam zainteresirane javnosti može potpasti tisuće osoba, dok u

---

<sup>5</sup> Zakon o udrugama (NN br. 88/01 i 11/02 – ispravak) omogućava postojanje udruga bez pravne osobnosti (čl. 3. propisuje: „Na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe, na odgovarajući način se primjenjuju propisi koji se odnose na ortakluk.“).

<sup>6</sup> Stec, Casey-Lebkowitz, op. cit., str. 41.

<sup>7</sup> Krbek, Ivo, Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 63.

slučaju nuklearne elektrane taj broj može porasti na nekoliko milijuna osoba iz nekoliko zemalja. Pojam zainteresirane javnosti ne može se ograničiti brojčano. Nesklonost javnopravnih tijela vođenju takvih postupaka zbog njihove složenosti i dugog trajanja ne smije dovesti do uskraćivanja zainteresiranoj javnosti prava koja joj pripadaju temeljem Aarhuške konvencije.<sup>8</sup>

Nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša također se smatraju pripadnicima zainteresirane javnosti, ako udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva. Međutim, ti zahtjevi domaćeg zakonodavstva moraju biti u skladu s načelima Aarhuške konvencije poput zabrane diskriminacije na temelju sjedišta ili uklanjanje financijskih prepreka za registraciju. Stranke Konvencije mogu nevladinim organizacijama nametnuti samo one uvjete koji se temelje na objektivnim kriterijima i koji nisu nepotrebno isključivi.<sup>9</sup>

Hrvatski zakonodavac te je pretpostavke postavio u Zakonu o zaštiti okoliša iz 2007.<sup>10</sup> (dalje: ZOZO/07) koji predstavlja jedan od ključnih zakona kojima je Aarhuška konvencija bila provedena u hrvatsko zakonodavstvo. Smatrat će se da udruga koja djeluje na području zaštite okoliša ima dovoljan (vjerojatan) pravni interes u postupcima uređenim ovim zakonom u kojima je predviđeno sudjelovanje zainteresirane javnosti: (1) ako je registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i unaprjeđenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara te (2) ako je na taj način registrirana najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes te ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanim za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu (čl. 144. st. 2. ZOZO/07). Identična odredba sadržana je i u novom Zakonu o zaštiti okoliša<sup>11</sup> (čl. 167. st. 2.). U slučaju da neka udruga ne ispunjava propisane uvjete za nju se ne pretpostavlja da je pripadnica zainteresirane javnosti. To ne sprječava udrugu da dokazuje svoj pravni interes u pojedinom postupku, već samo da joj se isti ne pretpostavlja. Ako se, primjerice, radi o udruzi građana „koji stanuju na području možebitnoga negativnog utjecaja zahvata i čiji interesi na očuvanju kakvoće okoliša mogu biti tangirani namjeranim zahvatom“ (Upravni sud RH, Us-11449/1997 od 30. kolovoza 2000.), takvoj se udruzi, sukladno odredbi čl. 4. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku<sup>12</sup>, mora priznati ne samo položaj zainteresirane javnosti, već i položaj uzgredne stranke u upravnom postupku. Tada te osobe štite vlastita prava ili pravne interese, a ne opće interese kao što to može biti slučaj kod zainteresirane javnosti.

Aarhuška konvencija, u svom čl. 15., otvorila je mogućnost za uspostavu mehanizma nadzora koji će biti dostupan ne samo državama, već i pripadnicima javnosti.<sup>13</sup> Na prvom

---

<sup>8</sup> O pravima koja pripadaju zainteresiranoj javnosti prema Aarhuškoj konvenciji v. Ofak, Lana, Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša (doktorski rad), 2012., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 84-87.

<sup>9</sup> Stec, Casey-Lebkowitz, op. cit., str. 41.

<sup>10</sup> NN br. 110/07.

<sup>11</sup> NN br. 80/13.

<sup>12</sup> NN br. 47/09. Čl. 4. ZUP-a glasi: „Stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.“

<sup>13</sup> „Stranke će na svom sastanku stranke konsenzusom uspostaviti fakultativna rješenja, nesuprotstavljene, izvansudske i savjetodavne naravi za ocjenjivanje pridržavanja odredbi ove Konvencije. Ova rješenja omogućit će odgovarajuću uključenost javnosti, a mogu obuhvatiti i mogućnost razmatranja priopćenja pripadnika javnosti o pitanjima koja se odnose na ovu Konvenciju.“ (čl. 15.)

Sastanku stranaka Konvencije u listopadu 2002. usvojena je Odluka I/7 o nadzoru nad poštivanjem Konvencije<sup>14</sup> koji provodi Odbor za usklađenost (pridržavanje) (engl. *Compliance Committee*, dalje: Odbor).

Postupak pred Odborom može se pokrenuti na pet načina.

(1) Stranka može podnijeti predstavku (engl. *submission*) u odnosu na drugu stranku (dosad je zabilježen jedan takav slučaj – predstavka Rumunjske u odnosu na Ukrajinu (ACCC/S/2004/1));

(2) Stranka može podnijeti predstavku koja se odnosi na njezino vlastito pridržavanje (nijedan slučaj dosad).

(3) Tajništvo može uputiti predmet Odboru (engl. *referral*) (nijedan slučaj dosad).

(4) Pripadnici javnosti mogu podnijeti priopćenje (engl. *communication*) u odnosu na stranku Konvencije (do 27. ožujka 2014. podnijeto je 95 takvih priopćenja<sup>15</sup>).

(5) Odbor može razmotriti pitanja pridržavanja na vlastitu inicijativu i dati preporuke ako je to prikladno.

Ovlasti Odbora ograničene su činjenicom da je Sastanak stranaka Konvencije (engl. *Meeting of the Parties*) glavno tijelo koje donosi odluke u pogledu nepridržavanja. Odbor, u pravilu, održava sastanke četiri puta godišnje, a Sastanci stranaka se održavaju svake tri godine. Budući da su tri godine relativno dugo razdoblje, Odbor može, u svrhu rješavanja predmeta bez odlaganja, poduzimati određene mjere ako utvrdi nepridržavanje Konvencije u razdobljima između Sastanaka stranaka. Te su mjere podložne naknadnom razmatranju od strane Sastanka stranaka, a uključuju:

- a) pružiti stranci savjete i pomoć u provedbi Konvencije, u dogovoru sa strankom;
- b) dati stranci preporuke;
- c) zahtijevati od stranke da podnese strategiju, uključujući i rokove, za postizanje usklađenosti s Konvencijom te da podnese izvješće o provedbi takve strategije;
- d) u slučaju priopćenja koje podnese pripadnik javnosti, dati stranci preporuke o konkretnim mjerama za rješavanje pitanja na koja je ukazao podnositelj priopćenja.

Mjere pod b) do d) mogu se poduzeti jedino ako stranka o kojoj se radi na to pristane. Ako stranka pristane na preporuke Odbora, i ako pokaže određeni napredak u pridržavanju, Odbor neće podnijeti zasebnu odluku o njezinom nepridržavanju na idućem Sastanku stranaka, već će predmet samo spomenuti u svom izvješću.<sup>16</sup>

U slučaju da utvrdi nepridržavanje, pored mjera koje može poduzimati između zasjedanja Sastanaka stranaka, Odbor može Sastanku stranaka predložiti da poduzme jednu ili više sljedećih mjera:

- e) donijeti izjave o nepridržavanju (neusklađenosti);
- f) izdati upozorenja;
- g) obustaviti posebna prava i povlastice za stranku temeljem Konvencije, u skladu s važećim pravilima međunarodnog prava u vezi suspenzije primjene ugovora;
- h) poduzeti druge nekonfrontacijske, izvansudske i savjetodavne mjere koje bi bile prikladne.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Decision I/7 on Review of Compliance adopted at the first meeting of the Parties held in Lucca, Italy, on 21-23 October 2002, <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>. (27. ožujka 2014.)

<sup>15</sup> <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html> (27. ožujka 2014.).

<sup>16</sup> Koester, Veit, the Compliance Committee of the Aarhus Convention: An Overview of Procedures and Jurisprudence, *Environmental Policy and Law*, 37/2-3 (2007.), str. 87.

<sup>17</sup> V. UNECE, Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism, [http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC\\_GuidanceDocument.pdf](http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf). (27. ožujka 2014.)

Budući da su ovlasti Odbora samo savjetodavne naravi, Sastanak stranaka ne mora usvojiti njegove preporuke.<sup>18</sup> Međutim, dosad su na svim Sastancima stranaka potvrđene odluke Odbora o nepridržavanju Konvencije, a usvojena je i većina njegovih preporuka.

U odnosu na Hrvatsku bila su podnesena dva priopćenja od strane pripadnika javnosti zbog navodne neusklađenosti s odredbama Aarhuške konvencije. Jedno priopćenje (ACCC/C/2013/80) koje je podnio građanin iz Istre, bilo je odbačeno jer nije sadržavalo informacije kojima se potkrjepljuju navodi o povredi Konvencije. Međutim, drugo priopćenje (ACCC/C/2012/66) koje je podnijela Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj - Sunce iz Splita je riješeno meritorno. Radilo se o tome da je čitav niz planova gospodarenja otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji donesen bez sudjelovanja javnosti. Odbor je utvrdio da je time Hrvatska povrijedila čl. 7. Konvencije koji jamči sudjelovanje javnosti u donošenju planova koji se odnose na okoliš. Utvrđeno je i da u pogledu postupka donošenja općinskih planova gospodarenja otpadom Hrvatska nije osigurala razumljiv i dosljedan okvir za provođenje odredbi Konvencije.<sup>19</sup> Bitno je napomenuti da ovo nije sudski postupak te ne postoje sankcije za Hrvatsku zbog utvrđene neusklađenosti s Konvencijom. Radi se o mehanizmu pomoći gdje država za koju je utvrđena povreda dobrovoljno surađuje s tijelima Konvencije kako bi ispravila utvrđene neusklađenosti. Do sada se pokazalo da države u većini slučajeva zaista pristaju na tu suradnju. Tako je i Hrvatska u svom novom Zakonu o održivom gospodarenju otpadom izričito propisala sudjelovanje javnosti u donošenju planova gospodarenja otpadom.

Razmatranje prakse Odbora izuzetno je važno za razumijevanje odredbi Aarhuške konvencije koje su ponekad oblikovane izrazima koji predstavljaju pravne standarde (primjerice djelotvornost, pravodobnost, pravičnost, pravednost i sl.). Poznavanjem prakse Odbora koja se odnosi na druge stranke Konvencije može se izbjeći njezina pogrešna primjena u domaćoj praksi. Osim toga, loša iskustva primjene Konvencije iz drugih država mogu poslužiti u formuliranju prijedloga za izmjene domaćih propisa i/ili prakse koja se odnosi na provedbu Konvencije. Jedan od takvih slučajeva nepridržavanja Konvencije jest predmet koji se vodio u odnosu na Češku Republiku (ACCC/C/2010/50).

Udruga Ekološki pravni servis iz Češke podnijela je Odboru priopćenje u kojem je, između ostalog, tvrdila da u češkom zakonodavstvu i praksi postoji restriktivna definicija stranaka kojima se ograničava sudjelovanje pojedinaca u postupcima izdavanja dozvola koje se odnose na prostorno planiranje i gradnju.<sup>20</sup> Zakon o gradnji (zákon č. 183/2006 Sb.) definira stranke kao osobe na čije pravo vlasništva ili druga stvarna prava na susjednim nekretninama može izravno utjecati dozvola koja se izdaje. Drugi pojedinci, pripadnici zainteresirane javnosti, ne mogu sudjelovati u tim postupcima. Time se odstupa od opće odredbe Zakona o upravnom postupku (zákon č. 500/2004 Sb.) prema kojoj je stranka u upravnom postupku: (1) u postupcima koji se pokreću na zahtjev osobe - podnositelj zahtjeva, (2) u postupcima koji se pokreću po službenoj dužnosti - osoba kojoj će upravni akt dodijeliti, ukinuti ili izmijeniti prava i obveze, (3) svaka osoba na čija prava i obveze može utjecati

---

<sup>18</sup> Marshall, Fiona, Two Years in the Life: The Pioneering Aarhus Convention Compliance Committee 2004-2006, *International Community Law Review* 8 (2006.), str. 133.

<sup>19</sup> Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2012/66 concerning compliance by Croatia, ECE/MP.PP/C.1/2014/4, 13 January 2014, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-44/ECE\\_MP.PP\\_C.1\\_2014\\_4\\_ENG.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-44/ECE_MP.PP_C.1_2014_4_ENG.pdf) (27. ožujka 2014.)

<sup>20</sup> Priopćenje (communication) ACCC/C/2010/50, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Communication/Communication\\_CzechRepublicJune2010.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Communication/Communication_CzechRepublicJune2010.pdf) (27. ožujka 2014.)

upravni akt te (4) svaka osoba koja je posebnim zakonom određena kao stranka u postupku (v. čl. 27. Zakona o upravnom postupku).

Postupci koji potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije često zahtijevaju provođenje nekoliko upravnih postupaka koji slijede jedan iza drugog, a koji uključuju postupak procjene utjecaja na okoliš, postupak izdavanja dozvole za korištenje zemljišta te građevinske dozvole. Prema češkom zakonodavstvu i praksi, pripadnici javnosti koji su sudjelovali u postupku procjene utjecaja na okoliš ne mogu sudjelovati u kasnijim postupcima koji će se odnositi na isti zahvat za koji se prethodno provela procjena utjecaja. Zanimljivo je primijetiti da jednaka situacija postoji i prema hrvatskom Zakonu o prostornom planiranju, Zakonu o gradnji, Zakonu o održivom gospodarenju otpadom te Zakonu o rudarstvu čije su odgovarajuće odredbe citirane u tablici 1. Dodatno je potrebno istaknuti da hrvatski Zakon o održivom gospodarenju otpadom izričito navodi da prilikom izdavanja dozvoli nije potrebno provoditi postupak informiranja i sudjelovanja javnosti, ako je takvo informiranje i sudjelovanje javnosti bilo provedeno u okviru postupka prema Zakonu o zaštiti okoliša.<sup>21</sup> Pored toga, hrvatski Zakon o rudarstvu ne sadrži nikakve odredbe o sudjelovanju javnosti.

Tablica 1.  
Ograničavanje pojma stranke u odredbama posebnih zakona

ZAKON	ODREDBE KOJE SADRŽE DEFINICIJU KOJE SE OSOBE SMATRAJU STRANKOM
Zakon o prostornom uređenju (NN br. 153/13)	<p>Stranka u postupku lokacijske dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola. (čl. 141. st. 1.)</p> <p>Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku lokacijske dozvole za provedbu zahvata u prostoru koji je od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. (čl. 141. st. 2.)</p> <p>Stranke u postupku izdavanja dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje</p>

<sup>21</sup> Čl. 93. Zakona o održivom gospodarenju otpadom s naslovom „Informiranje i sudjelovanje javnosti“ propisuje:

„(1) Nadležno tijelo iz članka 85. ovoga Zakona provodi postupak informiranja i sudjelovanja javnosti o podnesenom zahtjevu za izdavanje dozvole za:

1. spaljivanje, uporabu, kemijsku obradu ili odlaganje opasnog otpada,
2. spaljivanje komunalnog otpada kapaciteta preko 3 tone na sat,
3. odlaganje neopasnog otpada kapaciteta većeg od 50 tona na dan,
4. odlaganje na odlagališta koja zaprimaju više od 10 tona otpada na dan ili imaju ukupni kapacitet preko 25.000 tona, osim odlagališta inertnog otpada.

(2) Na postupak informiranja i sudjelovanja javnosti iz stavka 1. ovoga članka na odgovarajući način se primjenjuju odredbe posebnog propisa kojim se uređuje zaštita okoliša i informiranje i sudjelovanje javnosti u pitanjima okoliša.

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

	ta dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. (čl. 154.)
Zakon o gradnji (NN br. 153/13)	<p>Stranka u postupku građevinske dozvole je investitor, vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola. (čl. 115. st. 1.)</p> <p>Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za građenje građevine od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo je investitor te vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. (čl. 115. st. 3.)</p> <p>Stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole je investitor, odnosno vlasnik građevine na čiji je zahtjev pokrenut postupak izdavanja te dozvole. (čl. 138.)</p>
Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN br. 94/13)	<p>Stranka u postupku izdavanja dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te jedinica lokalne samouprave na čijem se području obavlja djelatnost iz dozvole. (čl. 95. st. 1.)</p> <p>Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku izdavanja privremene dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. (čl. 95. st. 2.)</p>
Zakon o rudarstvu (NN br. 56/13)	U postupcima koji se vode sukladno odredbama ovoga Zakona, vlasnicima zemljišnih čestica u odnosu na koje se navedeni postupci provode omogućit će se sudjelovanje u tim postupcima s položajem stranke. (čl. 15.)

U svojim zaključcima i preporukama (dalje: odluka)<sup>22</sup> Odbor je objasnio da pojam zainteresirane javnosti prema Aarhuškoj konvenciji obuhvaća javnost koja je zainteresirana za odlučivanje o okolišu. Taj interes se može sastojati u pravu vlasništva, drugim stvarnim pravima, socijalnim pravima ili drugim pravima ili interesima koji se odnose na okoliš i koji mogu biti negativno pogođeni predloženim zahvatom (točka 66. odluke). Nakon što završi postupak procjene utjecaja na okoliš, pripadnici zainteresirane javnosti nemaju pravo sudjelovati u daljnjim upravnim postupcima na koje se odnosi čl. 6. Konvencije. Razlog tome jest što je prema češkom zakonodavstvu pojam stranaka ograničen samo na osobe na čije se pravo vlasništva i druga stvarna prava može utjecati u tim upravnim postupcima.

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

<sup>22</sup> Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 October 2012, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece\\_mp.pp\\_c.1\\_2012\\_11\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp.pp_c.1_2012_11_eng.pdf). (27. ožujka 2014.)

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

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

Aarhuška konvencija ne spominje u svojim odredbama da se javnosti i zainteresiranoj javnosti mora priznati položaj stranke u upravnim postupcima, već da im se mora omogućiti barem minimum prava koja su zajamčena u čl. 6. Konvencije. Na koji način će stranka Konvencije osigurati provedbu tih obveza u svoje zakonodavstvo ostavljeno je njoj na izbor, sve dokle se poštuju odredbe Konvencije. Značaj prikazane odluke Odbora koja se odnosila na Češku Republiku je u tome što je jasno naznačeno da se u upravnim postupcima u kojima se odlučuje o tome treba li dopustiti određenu djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš mora dopustiti sudjelovanje javnosti u svim stadijima odlučivanja o toj djelatnosti, a ne samo u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš. Ako zakonodavstvo taksativno navodi tko može biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, građevinske dozvole, dozvole za gospodarenje otpadom i sl., a da se istovremeno ne onemogućava sudjelovanje javnosti u tim postupcima kada se radi o djelatnostima koje potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije, takve odredbe zakona nisu u skladu s Aarhuškom konvencijom.