



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-131/22-8

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Blanše Turić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općih akata po službenoj dužnosti, u povodu prijedloga podnositelja Udruga R., Z., kojeg zastupa predsjednica B. G.-H., Z. na sjednici vijeća održanoj 28. studenoga 2022.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj je ovom Sudu podnio prijedlog za ocjenu zakonitosti općih akata, Odluke o lokaciji nekretnine za privremeno skladištenje materijala od uklanjanja i/ili građevnog otpada nastalog kod obnova zgrada oštećenih potresom ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 7 od 28. veljače 2022. - dalje Odluka o lokaciji) i Provedbenog programa mjera postupanja s materijalom od uklanjanja i građevnim otpadom nastalim u postupku obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 22 od 18. srpnja 2022.- dalje Program).
2. Podnositelj u bitnome navodi da je sudjelovao u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u odnosu na osporeni Program, međutim, niti na jednu primjedbu nije dobio na zakonskim propisima osnovan odgovor. Ističe da je zbog nezakonitosti u provedbi postupka savjetovanja u odnosu na Odluku o lokaciji, pokrenuo postupke kod nadležnog ministarstva. Navedeni postupak proveden je u skraćenom trajanju od 8 dana i to od 14. do 22. veljače 2022. što je suprotno odredbama članka 11. stavka 2., 3., 4. i 5. Zakona o pravu na pristup informacijama. Ističe da je savjetovanje provedeno u skraćenom trajanju radi hitnog upućivanja Prijedloga Odluke o lokaciji na sjednicu Gradske skupštine Grada Zagreba, a razlozi za takvo hitno postupanje nisu obrazloženi, nisu pribavljena mišljenja nadležnih skupštinskih tijela/odbora o tom važnom pitanju, a niti je vidljivo iz kojih će se sredstava financirati izgradnja skladišta i nabava drobilice na predmetnoj lokaciji pa je takvo postupanje protivno i Poslovniku Gradske skupštine Grada Zagreba.

3. Smatra da projekt Program i „privremeno“ skladištenje i odlagalište u R., polazi od nezakonitog, proizvoljnog „ad hoc“ odabira lokacije za odlagalište/skladištenje materijala s drobilicama u R., koja će proizvoditi iznimno opasne mikro lebdeće čestice koje uzrokuju ogromne zdravstvene i ekološke probleme, i to u gusto naseljenom području na Z. v., na vodozaštićenom području, bez potrebnih procedura i prethodnih studija. Kako se radi o vodozaštićenom području i poljoprivrednom području u samoj blizini 34 OPG-a, koji proizvode hranu i opskrbljuju 80% potreba Grada Z. (tzv. trbuh Grada Z.) nalazi i povrede odredbi Zakona o vodama i Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

4. Ističe da Zakon o gospodarenju otpadom ne poznaje ovakvu kategoriju građevina (privremeno skladištenje građevnog otpada) jer su člankom 4. propisana reciklaža dvorišta za građevni otpad, a prema Zakonu „skladištenje otpada je privremeni smještaj otpada u skladištu najduže do godinu dana“. Osporeni akti protivni su i članku 5. Zakona jer se radi o opasnom odlagalištu otpada i obradi otpada koji sadrži azbest, brojne kemikalije, lakove, boje i štetne sastojke za zdravlje ljudi i okoliš. Podnositelj ističe da osporenim odlukama nije poštivano načelo iz stavka 2. članka 44. Zakona o obnovi o primjeni kružnog gospodarenja otpadom pa su osporeni akti kontradiktorni navedenom načelu i objektivno nepotrebni.

5. Smatra da su povrijeđene i odredbe Zakona o prostornom uređenju jer su osporena lokacija i navedena izgradnja „privremenog skladištenja građevinskog otpada“ suprotni načelima i ciljevima prostornog planiranja, nisu predviđeni prostorno planskom dokumentacijom te stoga nisu bili niti dio studije procjene utjecaja na okoliš, a što upućuje na kršenje temeljnih načela legaliteta i ustavnosti. Navodi da GUP-om Grada Zagreba nije predviđena lokacija za navedenu izgradnju u R., niti je Odluka o lokaciji u skladu s prostorno planskom dokumentacijom, namjenom i korištenjem prostora, zbog čega je došlo i do povrede Zakona o gradnji.

6. Zaključno navodi da su osporeni akti suprotni EU Direktivi o odlagalištima, EU Direktivi o otpadu, odredbi članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i načelu razmjernosti pa je navedeni postupak diskriminacija građana pred zakonom te se u prilog svojim navodima poziva i na odluke Europskog suda za ljudska prava. Iz navedenih razloga predlaže Sudu da donese odluku o nezakonitosti osporenih akata.

7. Donositelj pozvan odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje ZUS) dostavio je očitovanje. U bitnome navodi da postupak obnove ne provodi samostalno već u suradnji s državnim institucijama, a Grad Zagreb je dužan ispuniti sve zakonske obveze te je bilo neophodno što prije donijeti osporene akte. Ističe da je Vlada Republike Hrvatske, Odlukom o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, propisala da županije i jedinice lokalne samouprave donosno Grad Zagreb donose provedbeni program mjera, uz suradnju ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša koje je na Prijedlog Programa dostavilo očitovanje dopisom Klasa: 351-03/22-01/1023, Urbroj: 517-05-2-1-22-2 od 20. lipnja 2022. i s kojim očitovanjem je Program usklađen.

8. Nadalje navodi da je u odnosu na osporenu Odluku o lokaciji provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, a za vrijeme trajanja savjetovanja nije bilo iznesenih primjedaba niti prijedloga. Postupak savjetovanja sa zainteresiranom

javnošću se skratio jer je bilo potrebno što prije stvoriti pretpostavke za provedbu postupka obnove.

9. Osporeni Program bio je na savjetovanju u razdoblju od 13. svibnja 2022. do 12. lipnja 2022. na kojem je podnositelj sudjelovao, a na iznesene primjedbe očitovao se Gradski Ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet u izvješću o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, što je u skladu s odredbom članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. Smatra da je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću moguće provesti u vremenu kraćem od 30 dana zbog izvanrednih okolnosti.

10. Također navodi da se lokacija privremenog skladišta ne nalazi u vodozaštitnom području, a po svojoj namjeni dijelom je gospodarsko-proizvodna, a dijelom površina infrastrukturnih sustava, zbog čega su neutemeljeni i navodi podnositelja da je Grad Zagreb „ad hoc“ odabrao lokaciju na vodozaštićenom području, bez prethodnih procedura i prethodnih studija.

11. Ističe da je sukladno članku 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Odluka o lokaciji, dopisom od 9. ožujka 2022. dostavljena Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, a Program je dopisom od 25. srpnja 2022. dostavljen Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, kao tijelima nadležnim za nadzor navedenih općih akata, a nadležna ministarstva nisu dostavila primjedbe na dostavljene akt te su oba akta dostavljena i vijećnicima gradskih četvrti na mišljenje.

12. Navodi da su neutemeljeni i navodi podnositelja da je sadržaj Programa protivan odredbama članka 5. Zakona o gospodarenju otpadom. Programom se uređuje način privremenog skladišta materijala od uklanjanja koji ima uporabnu vrijednost i ne smatra se otpadom, a samo gospodarenje građevnim i drugim otpadom mora se provoditi sukladno propisima o gospodarenju otpadom, što nije materija osporenih akata. Naglašava da podnositelj zahtjeva nije dostavio pojedinačni akt kojim je učinio vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes pa stoga predlaže da se zahtjev odbaci, a podredno odbije kao neosnovan.

13. Prijedlog podnositelja za ocjenu zakonitosti osporenih akata sud je odlučio razmotriti sukladno članku 83. stavku 2. ZUS-a, kojom odredbom je propisano da postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja i na zahtjev suda.

14. Osporenu Odluku o lokaciji donijela je Gradska skupština Grada Zagreba na temelju članka 44. stavka 1. Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije („Narodne novine“ 102/20, 10/21, 117/21. – dalje Zakon o obnovi), točke 10. Odluke o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije („Narodne novine, 137/21.- dalje Odluka o donošenju Programa) i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21 i 11/21.- dalje Statut) na sjednici održanoj 24. veljače 2022.

15. Člankom 1. Odluke o lokaciji, propisano je da se odlukom određuje lokacija nekretnine za privremeno skladištenje materijala od uklanjanja i/ili građevnog otpada nastalog kod obnove zgrada oštećenih potresom. Člankom 2. propisano je da će se

materijal od uklanjanja i/ili građevni otpad nastao kod obnove zgrada oštećenih potresom skladištiti na privremenom skladištu koje se nalazi na nekretninama označenim kao: z.k.č.br. 400/1, z.k.č.br. 400/2, z.k.č.br. 400/3, z.k.č.br. 405, z.k.č.br. 408, z.k.č.br. 409, z.k.č.br. 419/1 te dijelu z.k.č.br. 395/7, sve k.o. R. koje prema stanju u katastarskom operatu odgovaraju k.č.br. 108, k.č.br. 109/1, k.č.br. 109/2, k.č.br. 110, k.č.br. 120, k.č.br. 121, k.č.br. 1149 i k.č.br. 1135, sve k.o. Ž. Člankom 3. propisano je da privremenim skladištem iz članka 2. upravlja davatelj javne usluge sakupljanja komunalnog otpada, Z. h. d.o.o., Podružnica Č., a člankom 4. da Odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba. 16. Osporeni Program donijela je Gradska skupština Grada Zagreba na temelju točke 10. Odluke o donošenju Programa i članka 41. točke 34. Statuta na sjednici održanoj 12. srpnja 2022.

17. Navedenim Programom točkom I. utvrđuje se Lokacija nekretnina za privremeno skladištenje materijala od uklanjanja na području Grada Zagreba, točkom II. Postupanje s materijalom od uklanjanja i građevnim otpadom, točkom III. Način provedbe uklanjanja građevina i njihovih dijelova, točkom IV. Obveze izvođača radova, točkom V. Upravljanje lokacijom privremenog skladišta, točkom VI. Obrada materijala od uklanjanja, točkom VII. Održavanje lokacije, točkom VIII. Informiranje javnosti i točkom IX. Nadzor. Program će biti objavljen u Službenom glasniku Grada Zagreba, na mrežnoj stranici Grada Zagreba i mrežnoj stranici Podružnice Čistoća (točka X.)

18. Odredbom članka 44. stavka 1. Zakona o obnovi, propisano je da će Ministarstvo i Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska županija odnosno Zagrebačka županija na čijem se području izvodi obnova zgrada osigurati odgovarajuće nekretnine u svrhu privremenog skladištenja građevnog otpada nastalog kao posljedica nepogode iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona do njegove obrade.

19. Na temelju članka 11. stavka 3. Zakona o obnovi, Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o donošenju Programa, a koji prema stavku 4. istoga članka Zakona ima snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

20. Odlukom o donošenju Programa, točkom 10. naslova: *Privremeno skladištenje materijala od uklanjanja i/ili građevnog otpada*, propisano je da se lokacija nekretnine za privremeno skladištenje materijala od uklanjanja i/ili građevnog otpada: – određuje odlukom koju donosi županija i/ili jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb – može biti u vlasništvu županije, jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, u vlasništvu Republike Hrvatske u kojem slučaju je potrebno ishoditi suglasnost Ministarstva odnosno tijela kod kojeg je predmetna nekretnina na upravljanju ili u vlasništvu fizičke ili pravne osobe u kojem slučaju županija i/ili jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb sklapa ugovor s vlasnikom o korištenju nekretnine.

Postupanje s materijalom od uklanjanja i građevnim otpadom

Materijal od uklanjanja:

- koji ima uporabnu vrijednost ne smatra se otpadom
- sakuplja se, razvrstava i priprema za uporabu na gradilištu ili na nekretnini koja je odlukom određena u svrhu privremenog skladištenja
- koji se može uporabiti na području pogođenom nepogodom daje se na raspolaganje županiji i/ili jedinici lokalne samouprave, odnosno Gradu Zagrebu za potrebe korištenja u sanaciji štete ili u obnovi ili u drugu svrhu.

Građevni otpad

– građani i tvrtke koje sudjeluju u raščišćavanju područja pogođenog nepogodom dužni su iz građevnog otpada izdvojiti otpad koji sadrži azbest te opasni od neopasnog građevnog otpada i s tako razdvojenim otpadom gospodariti sukladno propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom

– za sakupljeni i obrađeni građevni otpad potrebno je voditi evidenciju sukladno propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom.

Način rada na reciklažnom dvorištu i privremenom skladištu

– reciklažnim dvorištem i privremenim skladištem upravlja davatelj javne usluge sakupljanja komunalnog otpada

– osposobljeni djelatnik na reciklažnom dvorištu i privremenom skladištu vodi evidencije o:

- zaprimljenim vrstama i količinama otpada sukladno propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom putem e-ONTO obrasca. Prilikom predavanja otpada ovlaštenim osobama ispunjava Prateći list i drugu evidenciju prema potrebi

- zaprimljenim vrstama i količinama materijala od uklanjanja koji su dopremljeni na privremeno skladište i pripremljeni za uporabu, te o tome davatelj javne usluge sakupljanja komunalnog otpada izvještava Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu na posebnom obrascu.

– pristup reciklažnom dvorištu i privremenom skladištu imaju isključivo davatelji javne usluge sakupljanja komunalnog otpada, građani s tog područja uz predočenje identifikacijske isprave, te pravne ili fizičke osobe koje sudjeluju u raščišćavanju područja i uklanjanju objekata.

Obveze pravnih ili fizičkih osoba (obrtnika) koji sudjeluju u uklanjanju objekata

– pravna ili fizička osoba (obrtnik) koja sudjeluje u uklanjanju objekata dužna je na svom gradilištu ili na privremenom skladištu izdvojiti:

- tvari i materijale koji se mogu uporabiti za sanaciju ili obnovu ili u drugu svrhu na području pogođenom nepogodom

- opasni od neopasnog građevnog otpada, te njime gospodariti sukladno propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom

– pravna ili fizička osoba (obrtnik) koja sudjeluje u uklanjanju objekata je vlasnik/posjednik otpada koji nastaje na njihovom gradilištu i dužna je voditi evidenciju sukladno propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom.

Županija ili jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb osigurati će ovjerenu izjavu kojom se vlasnik/suvlasnik objekta koji se uklanja na teret sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske odriče prava na naknadu za materijal od uklanjanja.

Na temelju ovoga Programa mjera županije i/ili jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb donose provedbeni program mjera, uz suradnju ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša. Nadzor nad provedbom predmetnog programa mjera provodi Državni inspektorat Republike Hrvatske sukladno Zakonu o gospodarenju otpadom.

21. Ovaj Sud ocjenjuje da su osporeni akti doneseni u skladu s naprijed citiranim odredbama Zakona o obnovi i Odlukom o donošenju Programa, iz kojih upravo proizlazi obveza donositelja da u cilju što bržeg postupka obnove potresom oštećenih privatnih i javnih objekata osigura odgovarajuće nekretnine u svrhu privremenog skladištenja materijala od uklanjanja nastalog u postupku obnove, kao i da osigura cjeloviti način postupanja s novonastalim količinama materijala.

22. U skladu s odredbom članka 11. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13., 85/16., 69/22.- dalje ZPPI) prije donošenja

osporenih općih akata jer se njima utječe na interese građana i pravnih osoba provedeno je savjetovanje s javnošću.

23. Odredbom članka 11. stavka 3. ZPPI-a, propisano je da tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrtu obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument (stavak 4.)

24. Iz navedene odredbe članka 11. ZPPI-a, proizlazi da se savjetovanje s javnošću može provesti i u kraćem trajanju kada za to postoje opravdani razlozi. Iz obrazloženja Prijedloga Odluke o lokaciji, dostupnog na službenim stranicama donositelja, proizlazi da je savjetovanje s javnošću provedeno u skraćenom trajanju od 14. do 22. veljače 2022. radi upućivanja Odluke o lokaciji u hitni postupak donošenja, a sve kako bi što prije mogao započeti postupak obnove koji je od iznimne važnosti za veći broj građana i kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni Zakonom o obnovi i Odlukom o donošenju Programa te također proizlazi da za provođenje predložene odluke nije potrebno osigurati sredstava u Proračunu za 2022. Iz navedenog obrazloženja proizlazi da su za skraćeno vrijeme savjetovanja s javnošću postojali opravdani razlozi. Nadalje, iz Obrasca izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, proizlazi da za vrijeme trajanja internetskog savjetovanja nije bilo iznesenih primjedaba niti prijedloga, dakle, podnositelj iako je imao priliku nije sudjelovao na provedenom savjetovanju.

25. U odnosu na Prijedlog Programa, savjetovanje je provedeno u razdoblju od 13. svibnja 2022. do 12. lipnja 2022., a iz Obrasca izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, proizlazi da je podnositelj sudjelovao na savjetovanju i iznosio primjedbe na koje je odgovoreno odnosno obrazloženo je zašto se primjedbe ne prihvaćaju. Slijedom navedenog proizlazi da provedenim savjetovanjem s javnošću u odnosu na osporene odluke nisu povrijeđene mjerodavne odredbe ZPPI-a, a niti se nalaze osnovanim općeniti navodi podnositelja o povredama Aarhuške Konvencije.

26. Nadalje, iz očitovanja donositelja i dopisa Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Klasa: 351-03/22-01/1023, Urbroj: 517-05-2-1-22-2 od 20. lipnja 2022., proizlazi da je navedeno ministarstvo dalo primjedbe na Nacrt prijedloga Programa, koje je donositelj prihvatio, iz čega proizlazi da je Program donesen u suradnji s nadležnim državnim tijelom kako je to i propisano naprijed citiranim odredbama Zakona o obnovi i Odlukom o donošenju Programa. Stoga nisu osnovani navodi podnositelja da se osporeni Program temelji na proizvoljnom ad hoc odabiru lokacije nekretnina. Ujedno iz očitovanja donositelja, kao i dostavljene Lokacijske informacije, Klasa: 350-05/22-10/003338, Urbroj: 251-10-21-1/041-22-0003 od 25. listopada 2022. proizlazi da se radi o nekretninama koje se prema GUP-u Grada Zagreba „Korištenje i namjena prostora“ nalaze unutar površina infrastrukturnih sustava kao i unutar površina gospodarske i proizvodne namjene. Također proizlazi da se nekretnine ne nalaze unutar područja u kojima je posebnim propisima propisan

poseban režim korištenja prostora. Dakle, predmetna lokacija se ne nalazi na vodozaštićenom i poljoprivrednom području pa je i taj navod podnositelja neosnovan.

27. Nadalje se ističe da ne stoji ni navod podnositelja da će se na privremenom skladištu odlagati opasni materijali, uključujući i azbest jer će se na privremenom skladištu odlagati samo materijali od uklanjanja zgrada oštećenih u potresu. Naime, građani i tvrtke koji sudjeluju u raščišćavanju područja pogođenog potresom dužni su prije odlaganja na lokaciju privremenog skladišta iz građevnog otpada izdvojiti otpad koji sadrži azbest te opasni od neopasnog građevnog otpada i s tako razdvojenim otpadom gospodariti sukladno propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom, dakle, sukladno odredbama Zakona o gospodarenju otpadom, a koji postupak nije predmetom ocjene osporenih akata.

28. Slijedom iznesenog, osporeni akti doneseni su u postupku provedenom sukladno mjerodavnim propisima, dok prigovori podnositelja nisu od utjecaja na zakonitost donošenja osporenih akata.

29. S obzirom na sve navedeno, odgovarajućom primjenom članka 57. stavak 1. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 28. studenoga 2022.

Predsjednica vijeća
Blanša Turić