

Upravno postupovna regulacija u području gospodarenja otpadom

*Anica Drmić**

UDK 351.777.61(497.5)
Stručni rad (professional paper)
Priljeno: 10. 6. 2010.
Prihvaćeno: 7. 6. 2011.

Gospodarenje otpadom važno je područje usklađenja s europskom pravnom stečevinom, u kojem je Hrvatska ostvarila znatan napredak. Dok materijalno pravnu regulaciju sadržava Zakon o otpadu, postupovna pitanja podvrgnuta su općem pravnom režimu Zakona o općem upravnom postupku, bez odstupanja u smislu nekih posebnih postupovnih rješenja. Premda Zakon o otpadu regulira određene specifičnosti postupka davanja koncesija u gospodarenju otpadom, usklađenje s novim Zakonom o općem upravnom postupku neće biti potrebno. Jedina intervencija koju će biti potrebno izvršiti tiče se upravnog i inspekcijskog nadzora s obzirom na to da Zakon o otpadu upućuje nadzorna tijela na primjenu pravnih lijekova koji više ne postoje u općem upravno postupovnom režimu.

Ključne riječi: gospodarenje otpadom – Hrvatska, novi Zakon o općem upravnom postupku, koncesije, pravni lijekovi, opći i posebni upravni postupci

* Mr. sc. Anica Drmić, Grad Zagreb (the City of Zagreb, email: drannica@gmail.com)

1. Uvod

U novije vrijeme gospodarenje otpadom kao važan segment zaštite okoliša jedno je od najzahtjevnijih područja u smislu usklađivanja s propisima i zahtjevima Europske unije (EU) i jedan je od preduvjeta za ulazak Hrvatske u EU. To je područje regulirano Zakonom o otpadu (NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09; ZO) koji je *lex specialis* kojim se prvi put na cjelovit način uređuju problemi otpada. Na postupovna pitanja u postupcima prema tom zakonu koja nisu uređena tim zakonom i njegovim provedbenim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje opći upravni postupak.

Osim ZO, postoji i čitav niz provedbenih propisa kojima se posebno reguliraju različite vrste i kategorije otpada (kao primjerice ambalaža i ambalažni otpad, otpadna ulja, otpadne baterije i akumulatori, otpadna vozila, medicinski otpad, građevni otpad i druge vrste otpada).

Tim je zakonom upravnim tijelima stavljeno u nadležnost rješavanje zahtjeva za izdavanje dozvole za gospodarenje komunalnim i posebnim kategorijama otpada propisanim posebnim propisima. Ta su tijela također ovlaštena donositi odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja koja je najvažniji upravni akt u postupku davanja koncesije za djelatnosti gospodarenja građevnim otpadom, komunalnim otpadom, kao i u slučajevima kad nadležno ministarstvo ovlasti županiju za davanje koncesije za djelatnosti gospodarenja posebnim kategorijama otpada i medicinskim otpadom. Pored navedenog, nadležno upravno tijelo obavlja i inspekcijski nadzor radi utvrđivanja ispunjava li određena fizička ili pravna osoba uvjete propisane Zakonom o otpadu za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom za koju je pribavila dozvolu. U vezi s time, ovlaštena su donositi rješenja o oduzimanju dozvole ili privremenom oduzimanju, protiv kojih je dopuštena žalba.

Naime, od početka primjene Zakona o općem upravnom postupku (1. siječnja 2010.; NN 47/09; ZUP), nametnula su se mnogobrojna pitanja odnosa između ZUP-a i posebnih odredbi upravnog postupka u posebnim područjima, pa tako i u području gospodarenja otpadom u nadležnosti upravnih tijela. S obzirom na to da postojeća zakonska rješenja u općem upravno-postupovnom režimu daju mogućnost da se drukčije reguliraju pravila upravnog postupka u tom posebnom upravnom području, cilj je ovog rada utvrditi koliko su rješenja sadržana u tom posebnom pravnom području sukladna s pravnom regulacijom ZUP-a i ujedno pokazati koliko je to posebno područje usklađeno s propisima i zahtjevima EU.

2. Zakonska regulacija gospodarenja otpadom u Hrvatskoj

Zakonom o otpadu uređuju se problemi odnosno sve vrste otpada, osim radioaktivnog otpada, otpadnih voda, plinovitih tvari koje se ispuštaju u atmosferu, otpada životinjskog porijekla, fekalija i drugih prirodnih neopasnih tvari koje se koriste u poljoprivredi te otpada koji nastaje pri traženju, iskapanju, prijevozu i konačnoj obradi ili uništavanju minsko-eksplozivnih i drugih ubojnih naprava i eksploziva (čl. 1/2.). Nomotehnički gledano, riječ je o nevelikom zakonu koji sadržava ukupno šest poglavlja (I. Opće odredbe, II. Gospodarenje otpadom, III. Koncesije, IV. Upravni nadzor, V. Inspekcijski nadzor i VI. Kaznene odredbe). Njime se detaljnije regulira način gospodarenja otpadom: načela i ciljevi gospodarenja, planski dokumenti, nadležnosti i odgovornosti u svezi s gospodarenjem, troškovi, informacijski sustav, uvjeti za građevine u kojim se obavlja gospodarenje otpadom, način obavljanja djelatnosti, prekogranični promet otpadom, koncesije i nadzor nad gospodarenjem otpadom.

Na gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj, osim ZO, primjenjuju se sljedeći provedbeni propisi doneseni temeljem njega:

- Uredba o kategorijama, vrstama i klasifikaciji otpada s katalogom otpada i listom opasnog otpada (NN 50/05, 39/09)
- Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu (NN 97/05, 115/05, 81/08, 31/09, 156/09, 38/10)
- Odluka o uvjetima označavanja ambalaže (NN 155/05, 24/06, 28/06)
- Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (NN 130/05)
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim gumama (NN 40/06, 31/09, 156/09)
- Pravilnik o očevidniku pravnih i fizičkih osoba koje se bave djelatnošću posredovanja u organiziranju oporabe i/ili zbrinjavanja otpada i pravnih i fizičkih osoba koje se bave djelatnošću izvoza neopasnog otpada (NN 51/06)
- Pravilnik o mjerilima, postupku i načinu određivanja iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinicama lokalne samouprave (NN 59/06)
- Odluka o dopuštenoj količini otpadnih guma koje se može koristiti u energetske svrhe u 2006. godini (NN 64/06)

- Uredba o nadzoru prekograničnog prometa otpadom (NN 69/06, 17/07, 39/09)
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim uljima (NN 124/06, 121/08, 31/09, 156/09)
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim baterijama i akumulatorima (NN 133/06, 31/09, 156/09)
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim vozilima (NN 136/06, 31/09, 156/09)
- Pravilnik o gospodarenju otpadom (NN 23/07, 111/07)
- Odluka o dopuštenoj količini otpadnih guma koje se može koristiti u energetske svrhe u 2007. godini (NN 36/07)
- Pravilnik o načinu i postupcima gospodarenja otpadom koji sadrži azbest (NN 42/07)
- Pravilnik o načinima i uvjetima termičke obrade otpada (NN 45/07)
- Pravilnik o gospodarenju medicinskim otpadom (NN 72/07)
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim električnim i elektroničkim uređajima i opremom (NN 74/07, 133/08, 31/09, 156/09)
- Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007.–2015. godine (NN 85/07)
- Odluka o nacionalnim ciljevima udjela povratne ambalaže u 2008. godini (NN 82/07)
- Pravilnik o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (NN 117/07)
- Pravilnik o gospodarenju građevnim otpadom (NN 38/08)
- Pravilnik o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi (NN 38/08)
- Pravilnik o gospodarenju otpadom iz proizvodnje titan-dioksida (NN 70/08)
- Naputak o postupanju s otpadom koji sadrži azbest (NN 89/08)
- Pravilnik o gospodarenju polikloriranim bifenilima i polikloriranim terfenilima (NN 105/08)
- Pravilnik o gospodarenju otpadom od istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina (NN 128/08).

Na pojedina pitanja iz područja gospodarenja otpadom, kao primjerice pitanja prava na pristup informacijama koja nisu uređena ZO i provedbe-

nim propisima donesenim temeljem njega, primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje zaštita okoliša.¹ Na postupovna se pitanja primjenjuje ZUP. U postupku dodjele koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom na pitanja koja nisu uređena tim posebnim zakonom (kao primjerice raskid ugovora o koncesiji) primjenjuju se odredbe Zakona o koncesijama (NN 125/08; ZK). Itd.

3. Europska regulacija gospodarenja otpadom

Veliko značenje i doprinos donošenju propisa koji uređuju materiju gospodarenje otpadom u Hrvatskoj imali su temeljni europski zakonodavni okviri za područje gospodarenja otpadom. Kako je gospodarenje otpadom problem zaštite okoliša, ono zahtijeva prioritarno rješavanje i jedno je od najzahtjevnijih područja u smislu usklađivanja s propisima i zahtjevima EU. Još uvijek na tom području postoji potreba i traju pripreme za potpunim usklađivanjem s pravnom stečevinom EU u području gospodarenja otpadom iz ekstraktivnih industrija, opasnog otpada i prekograničnog prometa otpada.²

Na međunarodnom planu, propisi o zaštiti okoliša EU donosili su se tijekom 1970-ih. Temeljni pravni okvir okoliša u EU čine Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik usvojen 1951. u Parizu, Ugovor o osnivanju Europske zajednice usvojen 1957. u Rimu (Rimski ugovor)

¹ U Hrvatskoj zaštita okoliša regulirana je Zakonom o zaštiti okoliša (NN 110/07). Pored tog zakona, ovo područje (područje informiranosti) regulirano je i s nekoliko drugih bitnih zakona, kao što je Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03), koji propisuje obvezu informiranja javnosti, kao preduvjet za učinkovito sudjelovanje javnosti. Pojedini u vezi s informiranjem javnosti i postupkom sudjelovanja javnosti propisane su i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08) te Uredbom o informacijskom sustavu zaštite okoliša (NN 68/08). Osim toga, važno je spomenuti da je u prosincu 2006. Hrvatski sabor ratificirao tzv. Arhušku konvenciju, tj. Konvenciju o pristupu informacijama sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (NN – Međunarodni ugovori 1/07). Republika Hrvatska stranka je Konvencije od 27. ožujka 2007., a odredbe Konvencije detaljnije su razrađene u Direktivi EU 2003/4/EZ o pristupu javnosti informacijama o okolišu. Tim odredbama osigurano je da javnost dobije potpunu i točnu informaciju u vezi sa stanjem okoliša. Stoga je obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da prikupljaju i objavljuju informacije o stanju u okolišu odnosno da osiguraju i pruže informacije o okolišu javnosti u najvećoj mogućoj mjeri. Cjelokupni tekst Konvencije dostupan je na internetskim stranicama Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (www.mzopu.hr).

² http://www.mzopu.hr/doc/PR_2008_Okolis.pdf

i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (EURATOM) usvojen također 1957. u Rimu (Seršić et al., 1997: 219–220).

Na europskom području gospodarenja otpadom uglavnom prevladavaju direktive, odnosno akti koji zahtijevaju usvajanje nacionalnih mjera za njihovu provedbu. Osim toga, uočljivo je da na području gospodarenja otpadom prevladavaju »instrukcije« tijelima država članica da, primjerice, poduzmu određene mjere, izrade različite programe zaštite, stvore uvjete za primjenu moderne tehnologije i slično. Posebno je značenje europskog okvira za gospodarenje otpadom sadržanog u rezoluciji EU Vijeća o Strategiji gospodarenja otpadom (97/C76/01) utemeljenoj na tada važećoj Direktivi o otpadu (75/442/EEC) kao i drugim europskim propisima (direktivama) iz područja gospodarenja otpadom. Direktive EU svrstavaju se u četiri kategorije ovisno o tome propisuju li okvir gospodarenja otpadom, posebne tokove otpada, pošiljke otpada, uvoz i izvoz otpada odnosno građevine za obradu i odlaganje otpada. Među najvažnijim europskim direktivama iz područja gospodarenja otpadom su sljedeće:

1. Okvirna direktiva o otpadu 2008/98/EC
2. Direktiva o odlagalištima 1999/31/EC³
3. Direktiva o opasnom otpadu 91/689/EEC s dodacima 94/31/EC, 166/2006
4. Direktiva o mulju s uređaja za pročišćavanje otpadnih voda 86/278/EEC
5. Direktiva o spaljivanju otpada 2000/76/EC
6. Direktiva o ambalaži i amabalažnom otpadu 94/62/EC s dodacima 2005/20/EC, 2004/12/EC, 1882/2003 (EU zakonodavni okvir za područje gospodarenja otpadom dostupan na www.docstoc.com/.../Plan_gospodarenja_otpadom, 2009: 8–9).

Od međunarodnih ugovora koji su posvećeni gospodarenju otpadom može se istaknuti Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju (NN – Međunarodni ugovori 3/94). Konvencija je prihvaćena u Baselu 22. ožujka 1999., a predmet Konvencije je nadzor prekograničnog opasnog otpada i drugih vrsta otpada koje se također nalaze u prekograničnom prometu (v. Dodatak I). U opsegu

³ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_n82/r1990716en00010019.pdf

Cilj Direktive je prevencija i smanjenje negativnih utjecaja hijerarhijskog koncepta gospodarenja otpadom kroz izbjegavanje i smanjivanje količine otpada te povećanje količine ponovo uporabljenog i recikliranog otpada i odlagališnog plina.

Konvencije nije radioaktivni otpad i otpad koji podliježe drugim ustrojima međunarodnih nadzora primjenjivima posebno na radioaktivni materijal, uključujući i međunarodne instrumente te otpad koji nastaje zbog uobičajenog pogona brodova, ispuštanje s kojih je obuhvaćeno drugim međunarodnim instrumentom (čl. 1. t. 3. i 4. Konvencije).

Primjena tih pravila EU od država članica zahtijeva usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s direktivama. Ako se dosadašnji hrvatski propisi iz područja gospodarenja otpadom usporede s europskima, može se lako uočiti da je hrvatska regulativa dobro usklađena s europskim pravnim okvirima, iako su oni dosta složeni i tehnički sofisticirani. No, s obzirom na brojnost i složenost provedbenih propisa, još uvijek postoji potreba za stalnim normativnim usavršavanjem i stalnim poboljšavanjem nacionalnog prava vezanog za otpad, poglavito u njihovoj praktičnoj primjeni.

4. Pojam i ciljevi gospodarenja otpadom

Prema ZO gospodarenje otpadom je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku. Ono obuhvaća skup aktivnosti, odluka i mjera usmjerenih na sprječavanje nastanka otpada, smanjivanje količine otpada i/ili njegova štetnog utjecaja na okoliš, obavljanje skupljanja, prijevoza, oporabe, zbrinjavanja i drugih djelatnosti u svezi s otpadom te nadzor nad obavljanjem tih djelatnosti te skrb za odlagališta koja su zatvorena (čl. 4.). Gospodarenje otpadom mora se provoditi tako da se ne dovodi u opasnost ljudsko zdravlje i bez uporabe postupaka i/ili načina koji bi mogli štetiti okolišu, a posebice kako bi se izbjeglo onečišćenje mora, voda, tla i zraka, pojava buke, pojava neugodnih mirisa, ugrožavanje biljnog i životinjskog svijeta, štetan utjecaj na područja kulturno-povijesnih, estetskih i prirodnih vrijednosti te nastajanje eksplozije ili požara (čl. 4/2.). Navedeno su preventivne mjere sprječavanja opasnosti za okoliš, život i zdravlje ljudi radi ostvarivanja ciljeva gospodarenja otpadom.

Pojam *otpad* iz čl. 2. ZO je svaka tvar ili predmet određen kategorijama otpada propisanim provedbenim propisom tog zakona koje posjednik odbacuje, namjerava ili mora odbaciti. Suprotno tome, u teoriji se susreću i neke druge definicije otpada, kao primjerice da je to zbroj proizvodnih i potrošačkih ostataka, da je to promjenjivi zbroj različitih tvari i energije, da je to roba s pozitivnom ili negativnom tržišnom vrijednosti (Milanović et al., 2002: 8). U nekim međunarodnim ugovorima također se susreće pojam otpada. Tako su prema Baselskoj konvenciji o nadzoru prekograničnog

prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju otpad materije ili predmeti koji se odlažu, namjeravaju ili moraju odlagati prema odredbama domaćih propisa, pa je stoga djelatnost odlaganja otpada djelatnost koja ne otvara mogućnost regeneracije, reciklaže, prerade, izravne ponovne upotrebe ili alternativnih upotreba izvora (sve djelatnosti odlaganja koje se pojavljuju u djelovanju (npr. odlagalište, biodegradacija tekućina i mulja ispuštenih u tlo, injektiranje pumpabilnog ispusta u bunare, solne kupole ili prirodna odlagališta, odlaganje tekućeg i muljnog ispusta u jame, jezera ili lagune, odlaganje i dr. – čl. 2. i Dodatak IV. Konvencije).

Zakonom propisani ciljevi gospodarenja otpadom jesu: izbjegavanje i smanjivanje nastajanja otpada i smanjivanje opasnih svojstva otpada, i to posebice razvojem čistih tehnologija koje se koriste s manje prirodnih izvora, tehničkim razvojem i promoviranjem proizvoda koji ne pridonose ili u najmanjoj mogućoj mjeri pridonose povećanju štetnog utjecaja otpada i opasnosti onečišćenja i razvojem odgovarajućih metoda zbrinjavanja otpada, tvari sadržanih u otpadu namijenjenom oporabi, oporaba otpada recikliranjem, ponovnom upotrebom ili obnovom odnosno drugim postupkom koji omogućuje izdvajanje sekundarnih sirovina ili uporabu otpada u energetske svrhe, zbrinjavanje otpada na propisan način i sanacija otpadom onečišćenog okoliša (čl. 5/1. ZO).

Da bi se ostvarili propisani ciljevi, potrebno je uzeti u obzir najučinkovitije raspoložive tehnologije i gospodarsku provedivost u skladu sa zakonskim načelima propisanim Zakonom o otpadu i Zakonom o zaštiti okoliša (čl. 5/2. ZO).

Iznimna važnost načela gospodarenja otpadom je u tome što ona obvezuju primjenjivače zakona da ih se strogo pridržavaju, a ujedno su jamstvo za pravilnu primjenu materijalno pravnih propisa kod provođenja gospodarenja otpadom. Drugim riječima, načela gospodarenja otpadom, načela zaštite okoliša uređena posebnim propisima, načela međunarodnog prava zaštite okoliša, uvažavanje znanstvenih spoznaja i najbolje svjetske prakse i drugih načela iz ovog područja osnovne su poluge cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom za ostvarivanje propisanih ciljeva gospodarenja otpadom.

Slijedom toga, sprječavanje nastanka otpada i smanjivanje njegove količine kao i njegova štetnog utjecaja na okoliš zadatak je cjelokupnog čovječanstva. Velika je odgovornost na svima, na svakom pojedincu, koji mora voditi računa o mogućnostima postupanja s otpadom kako bi svojim racionalnim postupanjem ostvarili pozitivne ekološke prinose u gospodarenju otpadom.

5. Posebnosti upravno postupovne regulacije u području gospodarenja otpadom

Nadležnost upravnih tijela za izdavanje dozvole za skupljanje, uporabu i zbrinjavanje otpada određena je u čl. 41/8. ZO. Prema toj odredbi, nadležno upravno tijelo rješava o zahtjevima za izdavanje dozvola za gospodarenje komunalnim otpadom⁴ i posebnim kategorijama otpada.⁵ Nadležno upravno tijelo je tijelo županije odnosno Grada Zagreba koje, prema nadležnostima uređenim tim zakonom, obavlja poslove vezane za gospodarenje otpadom, a prema posebnom zakonu obavlja poslove u području zaštite okoliša (čl. 3. t. 5. ZO). Nadležni upravni odjel jest upravni odjel grada odnosno općine koji, prema nadležnostima uređenim tim zakonom, obavlja poslove vezane za gospodarenje otpadom, a prema posebnom zakonu obavlja poslove u području zaštite okoliša.⁶

Dakle ZO, kao materijalni zakon, regulira pitanje stvarne nadležnosti za rješavanje u upravnom postupku izdavanja dozvole za skupljanje, uporabu i zbrinjavanje otpada. Ta je odredba sukladna općoj odredbi o nadležnosti sadržanoj u članku 15. ZUP-a, kojom je propisano da se stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili određuje nadležnost javnopravnih tijela.⁷

U ovom posebnom upravnom području upravni postupak za izdavanje dozvole za skupljanje, uporabu i zbrinjavanje otpada pokreće se zahtjevom tražitelja dozvole. Zahtjev za izdavanje dozvole sadržava podatke o tražitelju dozvole, dokaze o ispunjavanju zakonom propisanih uvjeta iz čl. 42/1. ZO i plan gospodarenja otpadom. Da bi nadležno upravno tijelo

⁴ *Komunalni otpad* je otpad iz kućanstva te otpad iz proizvodne i/ili uslužne djelatnosti ako je po svojstvima i sastavu sličan otpadu iz kućanstva (čl. 3. t. 2. ZO).

⁵ *Posebna kategorija otpada* je otpad koji nastaje u proizvodnom procesu u industriji, obrtu i drugim procesima, a po sastavu i svojstvima se razlikuje od komunalnog otpada. Proizvodnim otpadom ne smatraju se ostaci iz proizvodnog procesa koji se koriste u proizvodnom procesu istog proizvođača (čl. 3. t. 10. ZO).

⁶ Osim nadležnosti upravnih tijela i upravnih odjela, Zakonom o otpadu propisana je i nadležnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva koje rješava o zahtjevu za izdavanje dozvole za gospodarenje opasnim otpadom i za spaljivanje i suspaljivanje otpada (čl. 41/7.).

⁷ Prema čl. 1. ZUP-a, javnopravna tijela su tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona da postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

odnosno nadležni upravni odjel izdao dozvolu, potrebno je da podnositelj zahtjeva ispuni sve Zakonom propisane uvjete.

Zakonom propisani uvjeti za izdavanje dozvole taksativno su navedeni u čl. 42/1. ZO. Prema toj odredbi, osoba registrirana za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom mora:

- biti registrirana za obavljanje neke djelatnosti iz čl. 41/1. Zakona
- raspolagati potrebnim zakonito izgrađenim građevinama i uređajima
- zapošljavati osobe koje imaju stručnu spremu propisanu za obavljanje poslova iz t. 1. tog stavka, i
- imati opremu, građevine i/ili uređaje kojima raspolaže u svrhu obavljanja djelatnosti koji u cijelosti udovoljavaju propisanim tehničko-tehnološkim uvjetima i uvjetima zaštite okoliša, ako Zakonom nije drukčije propisano.

Obvezatni sadržaj zahtjeva za izdavanje dozvole za skupljanje, uporabu i zbrinjavanje otpada je i plan gospodarenja otpadom. Plan gospodarenja otpadom sadržava ove Zakonom propisane podatke:

- vrsta i količina otpada koji se skuplja, oporablja i/ili zbrinjava
- predviđeni način skupljanja, uporabe i/ili zbrinjavanja
- oprema, kategorija i kapacitet građevina i uređaja te tehnološki proces i postupci
- način rada i mjere zaštite okoliša radi sprječavanja štetnog utjecaja na okoliš
- gospodarenje preostalim otpadom nakon postupka uporabe i/ili zbrinjavanja.

Pojam *skupljanje otpada* označava prikupljanje, razvrstavanje i/ili miješanje otpada sa svrhom prijevoza na skladištenje, obradu, uporabu i/ili zbrinjavanje (čl. 3. t. 16. Zakona o otpadu). Suprotno tome, *oporaba otpada* je svaki postupak ponovne obrade otpada radi njegova korištenja u materijalne i energetske svrhe propisan propisom iz čl. 104/1. t. 1. ZO (čl. 3. t. 9.). *Zbrinjavanje otpada* je svaki postupak propisan propisom iz čl. 104/1. t. 1. ZO (čl. 3. t. 19.). Postupci uporabe i/ili zbrinjavanja otpada detaljnije su regulirani Pravilnikom o gospodarenju otpadom.

Ovisno o vrsti djelatnosti, dozvolom se određuje: vrsta otpada kojima se posluje, količine otpada s obzirom na vrste kojima se posluje i s obzirom na raspoložive kapacitete mjesta poslovanja otpadom, ispunjavanje propi-

sanih uvjeta (tehnički uvjeti za rad, način i sustav praćenja), mjere opreza koje iz sigurnosnih razloga treba poduzeti, postupak uporabe i/ili zbrinjavanja odnosno drugog načina gospodarenja otpadom te lokacija i mjesto uporabe i/ili zbrinjavanja (čl. 41/2. ZO).

Prema ZO, dozvola je upravni akt koji se izdaje na određeno vrijeme, a najduže na rok od pet godina. Rok važnosti dozvole može se višekratno produžiti u skladu sa Zakonom. Iznimno, u svrhu ostvarenja ciljeva gospodarenja otpadom, Zakon daje mogućnost da se dozvola može izdati osobi koja u trenutku podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole ne udovoljava uvjetima iz čl. 42/1. t. 4. ZO (ako oprema, građevine i/ili uređaji kojima raspolaže u svrhu obavljanja djelatnosti u cijelosti ne udovoljavaju propisanim tehničko-tehnološkim uvjetima iz čl. 8. Pravilnika o gospodarenju otpadom), u kojem slučaju će upravno tijelo izdati privremenu dozvolu. Privremenom dozvolom se, dakle, privremeno uređuju sporna pitanja, a takva dozvola sadržava mjere, uvjete i rokove koje osoba kojoj je izdana mora postupno izvršavati te rok za obvezno potpuno usklađenje sa zakonom propisanim uvjetima.

Privremena dozvola vremenski je ograničena u svom pravnom učinku do donošenja konačne dozvole o upravnoj stvari. U pogledu pravnih lijekova, izvršenja, pravomoćnosti i dr., privremena dozvola smatra se kao samostalna dozvola i s formalne strane mora imati sve sastojke kao i dozvola kojom se okončava postupak.

Ako nadležno upravno tijelo naknadno inspekcijskim nadzorom ili na bilo koji drugi način utvrdi da osoba koja je registrirana za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom ne ispunjava uvjete propisane Zakonom za obavljanje djelatnosti za koju je pribavila dozvolu, dozvolu će oduzeti ili privremeno oduzeti, o čemu će donijeti rješenje protiv kojega je dopuštena žalba.

Dakle, Zakonom o otpadu nije propisan posebni upravni postupak izdavanja dozvole za gospodarenje otpadom te se na taj postupak u cijelosti primjenjuju odredbe ZUP-a. Očito da u pitanju izdavanja dozvole za skupljanje, uporabu i zbrinjavanje otpada prema ZO, bez obzira na posebnost područja, nije bilo nužno odstupiti od općih upravno postupovnih rješenja propisanih ZUP-om. To je dobro rješenje, posebno u odnosu za ona područja, primjerice poreza, carina i drugih prava, gdje je posebno reguliranje postupovnih pitanja uglavnom ponavljanje ili manje odstupanje od ZUP-a, pa je u tom smislu opravdano mišljenje da će u tim područjima biti potrebno preispitati opravdanost takvih rješenja (v. Đerđa i Pičuljan, 2009: 101–132; Ljubanović, 2010: 57–65).

6. Davanje koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom

U općem pravnom režimu koncesije su regulirane Zakonom o koncesijama i drugim zakonima kojima se uređuje pravni režim obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Zakon o koncesijama (ZK) opći je zakon (*lex generalis*) koji općenito uređuje pravni režim koncesija. Međutim, u hrvatskom pravnom sustavu postoje brojni posebni zakoni koji posebno reguliraju mogućnost dodjeljivanja koncesija (više u: Sarvan i Žuvela, 2006).

Djelokrug za davanje koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom određen je Zakonom o otpadu. Davatelj koncesije za djelatnosti gospodarenja posebnim kategorijama otpada i medicinskim otpadom je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koje može ovlastiti županiju za davanje tih koncesija (čl. 56/2.), a davatelj koncesije za djelatnosti gospodarenja građevnim otpadom županija, Grad Zagreb, grad i općina (čl. 56/3.).

Prema ZO, koncesija se daje za djelatnosti gospodarenja otpadom koje su od interesa za Republiku (čl. 55.). Prema čl. 55/2., koncesija za djelatnost gospodarenja otpadom daje se sukladno ZO i posebnim propisima donesenim temeljem njega i zakona kojim se uređuju koncesije. Na sva pitanja u vezi s postupkom davanja koncesije, prestanka koncesije, pravne zaštite u postupcima davanja i prestanka koncesije te s drugim pitanjima u vezi s koncesijama koja nisu uređena Zakonom o otpadu primjenjuje se ZK.

Koncesije za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom kao komunalne djelatnosti daju se sukladno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09; ZKG). Znači, s obzirom na to da je obavljanje komunalnih djelatnosti skupljanja i odvoza komunalnog otpada i odlaganja komunalnog otpada propisano ZKG-om, pri davanju koncesije za te djelatnosti osim tog zakona valja primijeniti i odredbe ZO, kao odredbe posebnog zakona (*lex specialis*).

Zakonski rokovi za dodjelu koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom su različiti ovisno o tome koje su djelatnosti gospodarenja otpadom predmet koncesije. Tako se koncesija za djelatnost gospodarenja otpadom dodjeljuje na rok:

- do 30 godina za opasni otpad i termičku obradu otpada te za gradnju građevina i obavljanje djelatnosti zbrinjavanja komunalnog otpada

- do 10 godina za posebne kategorije otpada
- do 5 godina za komunalni otpad, osim za gradnju građevina i obavljanje djelatnosti zbrinjavanja komunalnog otpada.

Opće je zakonsko pravilo da se koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom daje na temelju provedenoga javnog natječaja.

Prije postupka davanja koncesije, davatelj koncesije provodi pripremne radnje sukladno ZK, uzimajući pri tome ciljeve i mjere gospodarenja otpadom određene ZO i posebnim propisima donesenim temeljem tog zakona (čl. 56.c).

Međutim, Zakonom su propisani i posebni uvjeti i dokazi iz dokumentacije za nadmetanje koje su ponuditelji obvezni dostaviti uz ponudu, a to su:

- plan i godišnji operativni program rada
- dokaz da ispunjavaju odgovarajuće tehničko-tehnološke uvjete i raspoložu organizacijskim sposobnostima koje zadovoljavaju potrebe proizvodnog i radnog procesa, kako s obzirom na vlastiti interes tako i na interes trećih osoba
- dokaz da raspoložu potrebnim brojem i stručnim profilom zaposlenika za ostvarenje operativnog programa rada
- dokaz i jamstvo da raspoložu potrebnim financijskim sredstvima ili izvorima sredstava za ostvarenje plana i programa rada i ulaganja
- elaborat zaštite okoliša kojim se određuju potrebne mjere kako bi se osiguralo gospodarenje otpadom na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu, a posebno: ne ugrožava voda, zrak, tlo, biljke ili životinje, ne uzrokuju neugodnosti u pogledu buke ili mirisa i bez štetnih utjecaja na krajolik ili mjesta od posebnog interesa
- dokaz da ispunjavaju uvjete propisane Zakonom o otpadu za obavljanje djelatnosti.

Iz navedenog je razvidno da su dokazi sposobnosti koje moraju imati ponuditelji propisani Zakonom i u vezi s time davatelj koncesije nije slobodan u izboru odabira ponude, nego je strogo vezan pravilima Zakona odnosno propisanim posebnim uvjetima i dokazima.

Odluku o objavi obavijesti o namjeri davanja koncesije donose davatelji koncesije. Za davanje koncesije za djelatnosti gospodarenja posebnim kategorijama otpada i medicinskim otpadom i za djelatnosti gospodarenja građevnim otpadom odluku o objavi obavijesti donosi izvršno tijelo županije odnosno Grada Zagreba, grada ili općine. Obavijest o namjeri davanja

nja koncesije objavljuje se u Narodnim novinama, a njezinom objavom započinje postupak davanja koncesije. Prema Zakonu ona sadržava:

1. predmet koncesije – djelatnost gospodarenja otpadom za koju se daje koncesija (područje na kojem će se koncesija obavljati, rok trajanja koncesije, prava i obveze koncesionara sukladno ZO i posebnim propisima donesenim temeljem tog zakona, rok za predaju ponuda)
2. osobne, stručne, tehničke i financijske uvjete koje ponuditelji moraju zadovoljiti te isprave kojim se dokazuje njihovo ispunjenje sukladno Zakonu
3. kriterije koji se primjenjuju za odabir najpovoljnije ponude sukladno Zakonu.

Davatelj koncesije za djelatnosti gospodarenja otpadom ni ovdje, kao i kod utvrđivanja dokaza sposobnosti ponuditelja (posebnih uvjeta i dokaza o ispunjavanju uvjeta za davanje koncesije), nije slobodan, nego je vezan Zakonom propisanim kriterijima ovisno o tome što je predmet koncesije. Kriteriji za odabir najpovoljnije ponude jesu:

- sposobnost ponuditelja za dugoročnu održivost zaštite okoliša za vrijeme trajanja koncesije i za kvalitetno ostvarivanje koncesije
- elementi ovisno o posebnosti djelatnosti gospodarenja otpadom prema ocjeni davatelja koncesije, a koji su u skladu s načelima postupka davanja koncesije prema ZK.

Odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja sadržava: djelatnost gospodarenja otpadom za koju se daje koncesija, područje na kojem će se koncesija obavljati, način i uvjete obavljanja djelatnosti, rok trajanja koncesije, ovlasti davatelja koncesije, prava i obveze koncesionara, rok u kojem je najpovoljniji ponuditelj obavezan potpisati ugovor o koncesiji, naknadu za koncesiju i/ili cijenu usluge te druga pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti za koju se daje koncesija sukladno ZO i posebnim propisima donesenim temeljem tog zakona te ZK. Dakle, odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja najvažniji je upravni akt u postupku davanja koncesije za djelatnosti gospodarenja otpadom.

Temeljem odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja davatelj koncesije sklapa s odabranim najpovoljnijim ponuditeljem ugovor o koncesiji. Ugovor o koncesiji sklapa se u roku od 30 dana od dana kad je odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja postala konačna sukladno ZK. Ugovorom o koncesiji kojim primatelj koncesije (koncesionar) stječe pravo obavljanja djelatnosti gospodarenja otpadom za skupljanje, oporabu i zbrinjavanje

otpada u cijelosti se uklapa u pravni režim upravnog ugovora sadržanog u odredbama čl.150.–154. ZUP.

Dakle, ovom posebnom području odnosno području dodjele koncesije za djelatnosti gospodarenja otpadom, Zakonom o otpadu propisan je poseban postupak dodjele koncesija. To je opravdano s obzirom na to da je u konkretnom slučaju riječ o osebujnosti područja koje zahtijeva jedno takvo posebno normiranje, uz supsidijarnu primjenu ZK na ona pitanja koja nisu posebno regulirana Zakonom o otpadu. Stoga se čini da u ovom području neće biti potrebno intervenirati u smislu usklađivanja općeg režima postavljenog ZUP-om i posebnog režima postavljenog Zakonom o otpadu.

7. Nadzor

Regulacija upravnog i inspekcijskog nadzora (o inspekcijskom nadzoru v. Stipić, 2009: 141–172) sadržana je u četvrtom i petom poglavlju ZO, s tim da se na inspekcijski postupak primjenjuju pojedine odredbe Zakona o zaštiti okoliša. Tu postoji potreba za dodatnim preispitivanjem pojedinih posebnih odredbi zato što te odredbe upućuju nadzorna tijela na primjenu pravnih lijekova koji nisu sadržani u općem upravno postupovnom režimu. Tako se, primjerice, u čl. 64. ZO određuje da »ako se u provedbi inspekcijskog nadzora, odnosno nadzoru koji provodi inspektor zaštite okoliša utvrdi da su rješenjem nadziranog tijela, koje je konačno u upravnom postupku, povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona ili propisa donesenih na temelju njega, Ministarstvo će takvo rješenje ukinuti po pravu nadzora«. Ili u čl. 64/3. određuje se da »ako se u provedbi nadzora utvrdi da su rješenjem inspektora zaštite okoliša, koje je konačno u upravnom postupku, povrijeđene odredbe ovoga Zakona, Ministarstvo će takvo rješenje poništiti po pravu nadzora«.

8. Zaključak

Upravno postupovna regulacija pokazuje da ZO kao *lex specialis* nije posebno regulirao postupovna pitanja u postupku izdavanja dozvole za skupljanje, oporabu i zbrinjavanje otpada, već su ona u cijelosti podvrgnuta općem upravno postupovnom režimu. Očito da u upravno postupovnoj regulaciji iz područja gospodarenja otpadom u nadležnosti upravnih tijela

ne postoje nikakve posebnosti koje bi zahtijevale drukčije uređenje nego što je to propisao važeći ZUP kao opći propis, što je zasigurno dobro rješenje jer se time izbjeglo nepotrebno udvostručenje pojedinih postupovnih odredbi ili možebitna odstupanja od općeg pravnog režima.

U području dodjele koncesija za gospodarenje otpadom u nadležnosti županija, Grada Zagreba, gradova i općina, s obzirom na posebnost područja, Zakonom o otpadu opravdano je propisan poseban postupak dodjele koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom, uz supsidijarnu primjenu općeg pravnog režima koji uređuje područje koncesija. Stoga ni u ovom području, prema ZO, neće biti potrebno preispitivanje radi njegova usklađivanja s općim upravno postupovnim propisom.

Suprotno tome, u nekim drugim pitanjima, s obzirom na promjene koje postavlja ZUP u odnosu na pravne lijekove, koje se odražavaju i na postupanje nadležnih tijela u području gospodarenja otpadom, bit će potrebno preispitati neke odredbe o upravnom i inspekcijskom nadzoru da bi se sustav pravnih lijekova posebnog zakonodavstva terminološki uskladio sa sustavom pravnih lijekova općeg zakonodavstva.

Na kraju, prikaz zakonodavne regulative iz ovoga područja pokazuje da su nacionalni propisi dobro usklađeni s europskim pravnim okvirima i zahtjevima. Međutim, zbog njihove složenosti i tehničke sofisticiranosti postoji potreba za stalnim poboljšanjem nacionalnog prava vezanog za gospodarenje otpadom, poglavito će to biti potrebno učiniti u njegovu praktičnom dijelu.

Literatura

- Đerđa, Dario, Zoran Pičuljan (2009) Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u posebnim upravnim područjima i upravni ugovori. U: Dario Đerđa, Vedran Đulabić, Božo Gagro, Dunja Jurić-Knežević, Štefanija Kasabašić, Ivan Koprić, Dragan Medvedović, Zoran Pičuljan: Novi Zakon o općem upravnom postupku. Zagreb: Novi informator
- Lončarić-Horvat, Olivera, Leo Cvitanović, Igor Gliha, Tatjana Josipović, Dragan Medvedović, Jasna Omejec, Maja Seršić (1997) Okoliš s međunarodnopravnog stajališta; osnove prava okoliša. Zagreb: Organizator i Državna uprava za zaštitu okoliša
- Ljubanović, Boris (2010) Pravna regulacija i otvorena pitanja posebnih upravnih postupaka. U: Dario Đerđa, Božo Gagro, Boris Ljubanović, Zoran Pičuljan: Aktualnosti u primjeni novog Zakona o općem upravnom postupku. Zagreb: TEB
- Milanović, Zlatko, Sanja Radović, Vinko Vučić (2002). Otpad nije smeće. Zagreb: Gospodarstvo i okoliš

- Sarvan, Desa, Mladen Žuvela (2006) *Koncesije u pravnom sustavu Republike Hrvatske*. Zagreb: Novi informator
- Stipić, Milan (2009) *Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora – Odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura*. U: Ivan Koprić (ur.) *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Narodne novine

Pravni izvori

- Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju (NN – Međunarodni ugovori 3/94)
- Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (NN – Međunarodni ugovori 1/07)
- Zakon o otpadu (NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09)
- Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03)
- Zakon o koncesijama (NN 125/08)
- Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09)
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09)

REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN WASTE MANAGEMENT

Summary

*Waste management is an important area of harmonisation with the European *acquis communautaire* in which Croatia has made a significant progress. The Waste Management Act contains material legal regulation, while procedural issues are regulated by the General Administrative Procedure Act without regulatory exceptions. Although the Waste Management Act regulates certain specificities of granting concessions in waste management, there is no need for harmonisation with the General Administrative Procedure Act. The only necessary intervention required is related to administrative control and inspection, since Waste Management Act stipulates that inspection bodies apply legal remedies which no longer exist in the general administrative procedure.*

Key words: waste management – Croatia, new General Administrative Procedure Act, concessions, legal remedies, general and special administrative procedures