

Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima

*Lana Ofak**

UDK 341.2:504.06
35.077.3(497.5)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 28. 3. 2014.

Accepted / prihvaćeno: 18. 12. 2014.

Razmatra se dopustivost odstupanja od pravila Zakona o općem upravnom postupku kojim se određuje tko može biti stranka u postupku. Pravo imati položaj stranke sagledava se kao zaštićeno ljudsko pravo (jednakost pred zakonom, pravo na pošteno suđenje). Prikazuje se praksa Europskog suda za ljudska prava u pogledu priznavanja pravnog interesa u postupcima na koje se odnosi građanski aspekt prava na pošteno suđenje zajamčenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Upućuje se i na odluku Ustavnog suda Slovenije kojom su ukinute pojedine odredbe Zakona o gradnji kojima se ograničavao krug osoba koje mogu sudjelovati u postupku izdavanja građevinske dozvole. Također se izlaže odluka Odbora nadležnog za praćenje provedbe Aarhuške konvencije prema kojoj se sudjelovanje javnosti mora omogućiti u svim upravnim postupcima koji se odnose na odlu-

* Doc. dr. sc. Lana Ofak, docentica na Katedri za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor, Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: lana.ofak@pravo.hr)

čivanje o djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš, što uključuje i postupke iz područja prostornog planiranja i gradnje.

Ključne riječi: stranka u upravnom postupku, posebni upravni postupci, pravo na pošteno suđenje, sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu, Aarhuška konvencija

1. Uvod

Za potrebe upravnog postupka teško je dati preciznu materijalnu definiciju koje se osobe smatraju strankom. »Precizna, materijalna zakonska definicija stranke može postati pogibeljnom jer se u praksi lako pretvara u isključivanje i nepriznavanje položaja stranke licima koja bi stvarno trebala imati takav položaj.« (Krbek, 1962: 63). Iz tog se razloga stranka prema Zakonu o općem upravnom postupku (NN 47/09, ZUP) određuje općenito kao 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 (čl. 4/1.). Zapravo, ta je odredba ostala nepromijenjena od kada je prvi put uvedena 1956. u članak 49. tadašnjeg ZUP-a (Sl. list FNRJ 52/56, ZUP/56).

Članak 49. ZUP/56 je glasio: »Stranka je osoba po čijem je zahtjevu pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo učestvovati u postupku.« ZUP/56 mijenjan je i dopunjavan nekoliko puta,¹ ali to nije imalo utjecaja na odredbu čl. 49. Ni Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj (NN 53/91) nije se diralo u čl. 49. Ako se uspoređi prijašnji čl. 49. s današnjim čl. 4. ZUP-a, jedina je razlika u tome što je u čl. 4. dodan i drugi stavak: »Stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o

¹ Sl. list SFRJ 10/65, 4/77, 11/78, 9/86.

kojima se rješava.« Međutim, riječ je o odredbi koja je u gotovo identičnom obliku bila propisana u čl. 50/2. prijašnjeg ZUP-a.²

Zanimljivo je da u Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930.³ (ZUP/30) zakonodavac nije definirao pojam stranke, već je to prepustio pravnoj teoriji (Krbek, 1931: 32). Detaljno o stranci pisao je Krbek u svom djelu *Stranka u upravnom postupku* (1928.), s argumentima u prilog širem uključivanju osoba u upravne postupke: »Uprava, organizovana strogo po autokratskoj ideji, brinut će se sama oko zaštite javnog interesa, te ne će dosljedno postupku privlačiti druga lica, da iznose eventualne prigovore javno-pravne naravi protiv zamoljene dozvole. Naprotiv će upravi, organiziranoj na demokratskoj ideji, dobro doći tako treće lice kao potpora u njenoj vlastitoj djelatnosti. Kod toga će se poslužiti onima osobama čiji su privatni interesi tangirani. To su u prvom redu neposredni susjedi. No u slučajevima od veće važnosti ići će uprava i preko tih lica dalje i dozvoliti prigovor širokom krugu.« (Krbek, 1928: 27).

Odredba čl. 4. ZUP-a spada u glavu I. prvog dijela tog Zakona, s nazivom: Temeljne odredbe, od kojih se ne smije odstupiti ni u posebnim zakonima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona (druga rečenica čl. 3/1.).

2. Dopustivost odstupanja od pravila općeg upravnog postupka

ZUP sadržava pravila koja su zajednička za postupanje javnopravnih tijela u svim upravnim stvarima (prva rečenica čl. 3/1.). Međutim, nemoguće je sva upravna područja šablonski podvrgnuti istim procesnim propisima (Krbek, 1962: 55). Upravopravna znanost u tom je pogledu oduvijek imala ujednačeno stajalište. Za postupanje u nekim od posebnih upravnih materija mogu se pokazati kao svrsishodnija pravila koja su drugačija od pravila općeg upravnog postupka (v. primjerice: Majstorović, 1957: 17;

² »Državni organi, poslovna jedinica ustanove i druge pravne osobe, naselje, grupa osoba i dr. koji nemaju svojstvo pravne osobe mogu biti stranke ako mogu biti nosioci prava i obveza o kojima se rješava u upravnom postupku.« (Čl. 50/2. ZUP-a, NN 53/91, 103/96 – Odluka Ustavnog suda RH).

³ Službene novine od 25. 11. 1930., br. 271.

Krbek, 1962: 55; Popović, 1978: 67; Borković, 2002: 410; Medvedović, 2003: 389; Šikić, Staničić, 2009: 43; Đerđa, 2010: 26). No istovremeno se naglašava da se prilikom posebnog propisivanja mora paziti da se očuva potrebno jedinstvo upravnoprocenih pravila. Zanimljivo je sagledati način na koji se to pokušalo postići kroz prošlost putem uređivanja odnosa između općeg i posebnih upravnih postupaka.

ZUP/30 sadržavao je odredbu da se primjenjuje na postupanje svih vlasti iz organizacijskog sklopa opće uprave, njihovih nadzornih ministarstava i ustanova te na postupanje banovina i općina, kad one djeluju kao nositelji vlasti, kako po nadležnosti iz vlastitog tako i prenesenog djelokruga (čl. 1.). ZUP/30 također se primjenjivao na odgovarajući (shodan, analogan) način i na druge vlasti koje nisu potpadale pod prethodno navedene ako za njihovo postupanje nisu postojali specijalni propisi (čl. 2/2.). Krbek u svom komentaru napominje da je ta odredba čl. 2/2. istaknuta kako bi došlo do što veće primjene ZUP-a i time se postigao ideal što većeg pravnog jedinstva na području javne uprave (a ne samo državne uprave u užem smislu) u nedostatku kojeg specijalnog procesnopravnog propisa (1931: 15–16). ZUP/30 nije se primjenjivao na: 1) upravno-kazneno postupanje i 2) slučajeve kad su vlasti i organi javne sigurnosti ovlašteni da radi očuvanja javnog mira, sigurnosti i poretka, kao i otklanjanja neposredne opasnosti, poduzmu nužne mjere bez prethodnog postupka (čl. 2/1.).

ZUP/56 omogućavao je postojanje posebnih upravnih postupaka pored općeg upravnog postupka. Kad je posebnim zakonom za određeno upravno područje propisan postupak koji odstupa od odredaba ovog Zakona, u tom upravnom području postupat će se po odredbama tog posebnog postupka (čl. 2/1.). Kad je ovim Zakonom izričito predviđeno da se poseban postupak može propisati i drugim propisima, postupat će se po tim propisima (čl. 2/2.). Proizlazi da se poseban postupak za određenu upravnu materiju prvenstveno mogao propisivati zakonom. U tom slučaju moglo se odstupiti od bilo koje odredbe ZUP-a (Majstorović, 1957: 17). Mogućnost propisivanja posebnog postupka podzakonskim propisima bila je ograničena samo na ona pitanja za koja je ZUP to izrijeком dopuštao. Ako bi neko pitanje bilo uređeno propisom nižim od zakona, bez izričitog ovlaštenja iz ZUP-a, takav bi propis bio suprotan ZUP-u i ne bi se mogao primjenjivati (Majstorović, 1957: 17).

Do izmjene čl. 2. došlo je 1965. kada se ZUP/56 prvi put mijenjao. Čl. 2. tada je glasio: »Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se posebnim zakonom urediti drugačije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti.« Premda

nije bilo istaknuto smije li se od ZUP-a odstupati i podzakonskim propisima, kako je to bilo predviđeno u st. 2. prije važećeg čl. 2., pojedini autori su smatrali da je to i dalje bilo moguće pod uvjetom da ZUP sadržava takvu ovlast u svojim odredbama (v. Jevtić, Šramek, 1970: 9; Popović, 1978: 68).

Čl. 2. ostao je nepromijenjen do 1991. kada je dodano jedno bitno ograničenje za odstupanje od pravila općeg upravnog postupka: takvo posebno propisivanje ne smije biti protivno načelima ZUP-a (čl. 5. Zakona o preuzimanju).⁴

Današnji ZUP u čl. 3/1. razlikuje se od prijašnjeg čl. 2. po tome što je umjesto uvjeta da odredbe posebnih zakona ne smiju biti protivne načelima ZUP-a propisan uvjet da posebne postupovne norme ne smiju biti protivne temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.⁵ Intencija zakonodavca bila je da u što većoj mjeri suzi prostor primjene posebnih upravnih postupaka (Đerđa, 2010: 28; Šprajc, 2011: 65). Međutim, primjena novih dvaju uvjeta (neproturječnost temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a) bit će ovisna o načinu interpretacije, što se osobito odnosi na »svrhu ZUP-a« (Šprajc, 2011: 65). Utvrđivanje neproturječnosti s temeljnim odredbama jednostavnije je zbog toga što je prvi dio ZUP-a identično naslovljen (Šprajc, 2011: 65).

Odgovor na pitanje smije li se odredbama posebnih zakona odstupati od odredbe čl. 3. ZUP-a kojim se uređuje pitanje tko može biti stranka u postupku nedvojbeno je niječan. Takav je zaključak jedini moguć ne samo zato što se čl. 3. nalazi u prvom dijelu ZUP-a (temeljne odredbe) već i zbog toga što je pravo biti stranka u upravnom postupku zaštićeno Ustavom, kao i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

3. Pravo biti stranka u upravnom postupku kao zaštićeno temeljno pravo

Odredba čl. 4. ZUP-a kojom se određuje stranka u upravnom postupku može se promatrati kao odraz: (1) jamstva poštenog suđenja osiguranog čl. 6/1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN –

⁴ Čl. 5.: »Članak 2. mijenja se i glasi: 'Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se posebnim zakonom urediti drugačije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti i nije protivno načelima ovoga zakona.'« (Istaknula L. O.)

⁵ Detaljna usporedba novog i starog načina reguliranja u: Šprajc, 2011.

MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06) te (2) jednakosti svih pred zakonom i prava na pravično suđenje zajamčenih čl. 14/2. odnosno čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14). Uporište tom stajalištu proizlazi ne samo iz navedenih odredaba temeljnih pravnih akata hrvatskog pravnog sustava već i iz relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava.

3.1. Primjena Europske konvencije na upravne postupke

Na prvi pogled moglo bi se tvrditi da čl. 6/1. Konvencije nije relevantan za upravne postupke, budući da se on izrijeком odnosi na »sud«. ⁶ Upravni postupak nije sudski postupak, već je to postupak u kojem javnopravna tijela rješavaju upravne stvari (v. čl. 1. ZUP-a). Međutim, pravo na pošteno suđenje štiti se u svim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi te postupcima vođenim povodom podizanja optužnice za kazneno djelo. Ovaj rad ograničit će se samo na razmatranje »građanskog« dijela čl. 6/1. Konvencije.

Europski sud za ljudska prava u svojoj je praksi izgradio autonoman pojam postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obveza građanske naravi. Primjenjivost čl. 6/1. ocjenjuje se neovisno o položaju stranaka u domaćem postupku, neovisno o obilježjima domaćeg zakonodavstva tužene države i neovisno o obilježjima tijela kojemu je dano u nadležnost odlučivanje o dotičnoj stvari (Omejec, 2013: 714). Stoga će i upravni postupci, iako su postupci iz područja javnog (upravnog) prava, biti obuhvaćeni čl. 6/1. ako Europski sud prosudi da se u njima odlučivalo o pravima i obvezama građanske naravi. Pri tome je ključno da pravna narav dotičnog prava ili obveze bude privatna (v. Omejec, 2013: 726–729).

Pod kojim pretpostavkama Europski sud dopušta zahtjeve kada se oni odnose na prava i obveze o kojima se odlučivalo u upravnim postupcima? Odgovor na navedeno pitanje značajan je i za priznavanje položaja stran-

⁶ Čl. 6/1. Konvencije glasi: »Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.«

ke u posebnim upravnim postupcima, budući da se mogu uočiti određene podudarnosti odnosno sličnosti.

Mehanizam koji je uspostavljen Konvencijom isključuje mogućnost podnošenja *actiones populares*, tj. zahtjeva u općem interesu odnosno u ime neodređenog i neimenovanog kruga potencijalno ugroženih osoba. Prema ustaljenoj praksi Europskog suda u primjeni čl. 6. Konvencije, sporovi koji se odnose na zaštitu javnog interesa ne tiču se građanskog prava (*Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske*, 2004., *L'Erablière A.S.B.L. protiv Belgije*, 2009.). Razlog zašto Konvencija ne dopušta *actio popularis* je u tome da se izbjegne rješavanje pred Europskim sudom slučajeva u kojima se pojedinci žale na puko postojanje zakona koji se primjenjuje na bilo kojeg građanina neke države (zaštita objektivne zakonitosti odnosno pravnog poretka) ili na sudske odluke u postupcima u kojima oni nisu stranka (v. *Ada Rossi i drugi protiv Italije*, 2008.).

Ako se takvo stajalište razmotri sa stajališta ZUP-a, sličnost je u odnosu na one upravne postupke koji se pokreću po službenoj dužnosti radi zaštite javnog interesa povodom predstavki građana u kojima građani iskazuju samo faktičan interes, ali ne i osobni pravni interes (čl. 42/2–4.).⁷ Ključno je utvrditi je li riječ samo o faktičnom interesu zaštite objektivne zakonitosti, jer u tom slučaju podnesci imaju značaj obične peticije ili predstavke, a ne stranačkog podneska (Krbek, 1957: 238).

Kao smjernice za razlikovanje faktičnog od pravnog interesa mogu poslužiti pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava. U predmetu *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske* Europski sud je zaključio da je čl. 6/1. primjenjiv na udrugu vlasnika koji se protive izgradnji brane, jer osim što je cilj udruge zaštititi javni interes, njezin interes leži i u zaštiti osobnih interesa njezinih članova od negativnih posljedica izgradnje brane na njihovo pravo mirnog uživanja vlasništva te životni stil i okoliš u kojem žive, budući da bi došlo do poplavlivanja doline u kojoj se nalaze i njihove nekretnine (par. 38. i 46. presude). Novi korak u svojoj praksi gle-

⁷ Čl. 42. ZUP-a koji uređuje pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti glasi: »(1) Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa. (2) Kod ocjene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo uzet će u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa. (3) Kad službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, obavijestit će o tome podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno obavijesti. (4) Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.«

de primjene čl. 6/1. Europski sud poduzeo je u predmetu *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox protiv Francuske* (2006.) gdje je utvrdio da čl. 6/1. može biti primjenjiv čak i na postupke koje pokrenu udruge za zaštitu okoliša koje nemaju cilj štiti-ti prava i interese svojih članova, već samo opći interes, ako postoji dovoljna veza između »prava« koje takvoj udruzi može biti povrijeđeno i spora koji se vodi. Primjer jednog takvog prava koje udruzi pripada je pravo na pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu.⁸

Pred Europskim sudom pojavilo se pitanje može li netko biti žrtva povrede ako se postupci tiču izdavanja dozvola vezanih za prostorno uređenje i gradnju na susjednim nekretninama. S tim se pitanjem prvi put susreo u predmetu *Ortenberg protiv Austrije* (1994.). Austrijska Vlada je smatrala da čl. 6/1. nije primjenjiv zato što se postupak ticao odnosa između tijela javne vlasti i pojedinca koji je zatražio izdavanje dozvole te stoga nije imao izravnog utjecaja na vlasnika susjednog zemljišta (par. 25. presude). Europski sud nije prihvatio takvu argumentaciju. Podnositeljica je željela da se u tom postupku spriječe povrede njezinih imovinskih interesa, budući da bi radovi na susjednom zemljištu ugrozili uživanje njezine nekretnine i umanjili joj tržišnu vrijednost. S obzirom na to da bi ishod tog postupka imao posljedice na njezinu imovinu, Europski sud je utvrdio da se radi o »građanskom« pravu u smislu čl. 6/1. (par. 28.). Isto stajalište ponovio je i u predmetu *Emsenhuber protiv Austrije* (2003.), budući da se u tim postupcima mogu dovesti u pitanje imovinski interesi susjeda koji se protive građevinskoj dozvoli (par. 1. odluke).

Pored toga, Europski sud je imao priliku odlučivati u mnogobrojnim predmetima koji su se, u biti, ticali neučinkovitih ili dugotrajnih upravnih postupaka iniciranih sa svrhom zaštite prava pojedinaca od štetnih radnji drugih privatnopravnih osoba. Često su ti predmeti povezani s pitanjem povrede prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života zajamčenog čl. 8. Konvencije,⁹ ali mogu se odnositi i na druga ljudska prava, primjerice zaštitu vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju). Tako se, primjerice, jedan predmet ticao dugotrajnog upravnog postupka zabrane obavlja-

⁸ Prema: *L'Erablière A.S.B.L. protiv Belgije*, par. 26.

⁹ Europski sud je zauzeo stajalište da ozbiljna onečišćenja okoliša putem, primjerice, prekomjerne buke iz zračnih luka, barova i noćnih klubova, od nereguliranog prometa teških vozila, dima, smrada i zagađenja koji dolazi iz postrojenja te otrovnih emisija iz tvornice mogu predstavljati miješanje u mirno uživanje doma prema čl. 8. Konvencije. Ta se obveza ne primjenjuje samo u slučajevima u kojima je država izravno uzrokovala štetu na okolišu, već i kada šteta proizlazi iz djelatnosti privatnog sektora (Ofak, 2012b: 64–66).

nja djelatnosti krojačke radionice zbog navodne prekomjerne buke koji je pokrenula susjeda koja živi u istoj zgradi (*Borysiewicz protiv Poljske*, 2008.). Sličan predmet u vezi s bukom presuđen je protiv Hrvatske (*Oluić protiv Hrvatske*, 2010.), u kojem je Europski sud utvrdio da je došlo do povrede čl. 8. Konvencije budući da je razina buke iz bara kojoj je podnositeljica bila izložena određeni broj godina dosegla potrebnu razinu ozbiljnosti. Nadalje, domaća tijela javne vlasti dopustile su da situacija traje gotovo osam godina dok su bili u tijeku razni postupci pred upravnim tijelima i Upravnim sudom čime su te postupke učinili nedjelotvornima (par. 65. i 66. presude).

Zaključno, upravni postupci, iako su postupci iz područja javnog prava, potpadaju pod građanski aspekt čl. 6/1. kad utječu na imovinska privatna prava i obveze pojedinaca ili kad se tiču prava koja nemaju strogo imovinski karakter poput prava na život, zdravlje i zdrav okoliš, prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, prava na pristup dokumentima itd.¹⁰ Ta prava (imovinskog ili neimovinskog karaktera) na koja se odnosi čl. 6/1. moraju postojati u domaćem pravu tužene države, budući da Konvencija ne propisuje nijedno materijalno (supstancijalno) pravo na koje bi se građanski dio čl. 6/1. Konvencije trebao primjenjivati (Omejec, 2013: 719–720). Međutim, ako se u nekom konkretnom slučaju dogodi da bude sporno samo postojanje nekog prava u tuženoj državi, Europski sud sam prosuđuje je li u konkretnom slučaju to pravo bilo priznato u domaćem poretku tužene države ili ne, neovisno o stajalištu same tužene države (Omejec, 2013: 720).

3.2. Primjena Ustava RH na položaj stranke u upravnim postupcima

Odredba čl. 4. ZUP-a koja određuje stranku u upravnom postupku odraz je načela jednakosti svih pred zakonom (čl. 14/2. Ustava). Ako ishod nekog upravnog postupka (način na koji može biti riješena upravna stvar) može ići na štetu prava ili pravnih interesa neke osobe, da bi se ta prava ili pravni interesi mogli zaštititi još u tijeku vođenja upravnog postupka, toj se osobi mora priznati svojstvo stranke u postupku (Borković, 2002: 418). Opće načelo jednakosti svih pred zakonom svima pruža jamstvo da su jednaki i ovlašteni, bez diskriminacije, na jednaku pravnu zaštitu

¹⁰ Za druge primjere postupaka iz područja javnog prava koji se tiču prava neimovinske naravi v. Omejec, 2013: 739–740.

pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti.¹¹ Ustavno jamstvo jednakosti može biti povrijeđeno ako stranke u postupku koji je prethodio donošenju osporavanog akta nisu imale ravnopravan položaj u smislu poštovanja njihovih procesnih prava koja im omogućuju ravnopravno sudjelovanje u postupku i pravedno suđenje.¹²

Odredbom čl. 4. ZUP-a ujedno se osigurava i pravo na pravično odlučivanje (čl. 29/1. Ustava). Premda se odredbom čl. 29/1. Ustava izričito jamči pravo na pravično suđenje, to se jamstvo također proširuje i na upravni postupak. Postupovna pravila upravnog postupka, sadržana u ZUP-u, neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog suđenja zaštićenih Ustavom.¹³ Prema stajalištu Ustavnog suda RH, »Ustavni sud štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja) ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti. Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje), odnosno je li tijekom postupka počinjena povreda takvog značenja da postupak kao cjelinu čini nepravičnim za podnositelja.« (*Ibid.*) Postupovna jamstva pravičnog suđenja obuhvaćaju pravo na neometano sudjelovanje u postupku pred nadležnim tijelom, na praćenje postupka, iznošenje činjenica, predlaganje dokaza i korištenje pravnim lijekovima te obvezu donositelja pojedinačnog akta kojim se odlučuje o nečijim pravima ili obvezama da se očituje o svim bitnim pitanjima konkretne pravne stvari i da svoju odluku obrazloži.¹⁴

Ustavni sud još nije imao priliku ocjenjivati sukladnost s Ustavom odredaba posebnih zakona kojima se ograničava položaj stranke u upravnim postupcima. Za razliku od toga, Ustavni sud Republike Slovenije (dalje: Ustavni sud RS) bavio se tim pitanjem te je ukinuo pojedine odredbe slovenskog Zakona o gradnji¹⁵ kojima se ograničavao krug osoba koje imaju

¹¹ Odluka Ustavnog suda RH U-III-749/1998 od 22. ožujka 2001.

¹² Odluka Ustavnog suda RH U-III-1505/01 od 4. listopada 2001., prema: Informator 5036 od 12. lipnja 2002.

¹³ V. Odluku Ustavnog suda RH U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010.

¹⁴ Odluka Ustavnog suda RH U-III-968/1998 od 23. svibnja 2007.

¹⁵ Zakon o graditvi objekatov, Uradni list RS 102/04 – uradno prečišćeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09.

pravo sudjelovati u postupku izdavanja građevinske dozvole (odlomba št. U-I-165/09-34, 3.3.2011.).¹⁶

Slovenski Zakon o općem upravnom postupku¹⁷ razlikuje stranku i intervenijenta u upravnom postupku (*stranski udeleženeec*, stranački umješlač). Stranka je ona osoba na čiji je zahtjev postupak pokrenut ili protiv koje se vodi postupak (čl. 42/1.). *Stranski udeleženeec* (intervenijent) je osoba koja radi zaštite svojih pravnih interesa ima pravo sudjelovati u upravnom postupku koji je pokrenut na zahtjev drugoga ili po službenoj dužnosti (čl. 43/1.). Pravni interes mora biti osoban, neposredan i utemeljen na zakonu ili drugom propisu (čl. 43/2.). *Stranski udeleženeec* u postupku ima ista prava i obveze kao i stranka, osim ako zakonom nije drukčije propisano (čl. 43/3.).

U odluci U-I-165/09-34 Ustavni sud RS ukinuo je odredbe čl. 62/1. i 2.¹⁸ i čl. 74.b¹⁹ Zakona o gradnji koje su se odnosile na ograničavanje kruga osoba koje imaju pravo sudjelovati u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole. Ukinuo ih je jer je utvrdio da nisu u suglasnosti s odredbama čl. 22. i čl. 23/1. Ustava Republike Slovenije.²⁰ Prema odredbi čl. 22. Ustava RS svakom se jamči jednaka zaštita prava u postupku pred sudovima i drugim državnim tijelima, tijelima lokalnih vlasti i nositeljima javnih ovlasti, u kojima se odlučuje o njegovim pravima, obvezama ili pravnim interesima. Odredba čl. 23. Ustava RS jamči pravo na pravično suđenje, odnosno propisuje da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud bez nepotrebnog odgađanja odluči o njegovim pravima i obvezama ili o optužbi protiv njega.

¹⁶ Za prikaz odluke Ustavnog suda RS v. Ofak, 2012c.

¹⁷ Zakon o splošnem upravnom postopku, Uradni list RS 24/06 – uradno prečišćeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10.

¹⁸ Odredbe čl. 62/1. i 2. glasile su: »Stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za objekt na području koje je uređeno državnim prostornim planom ili općinskim detaljnim prostornim planom je samo investitor. U postupku izdavanja građevinske dozvole za objekt koji se nalazi na drugim područjima, osim investitora, imaju pravo sudjelovati i sljedeći stranački umješlači (u daljnjem tekstu: stranke): 1. vlasnici nekretnina i nositelji prava služnosti ili prava građenja na takvim nekretninama na kojima će se graditi i koje obuhvaćaju područje za utvrđenje stranaka; 2. vlasnici zemljišta na kojima je predviđena pristupna cesta i na kojima su predviđeni komunalni priključci prikazani u projektu za ishodenje građevinske dozvole, te nositelji prava služnosti ili prava građenja na takvim nekretninama; 3. drugi subjekti, ako je tako propisano zakonom.«

¹⁹ Odredba čl. 74.b glasila je: »Stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za izgradnju objekta koji nije zahtjevan je samo investitor.«

²⁰ Uradni list RS 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.

U osporenim odredbama Zakona o gradnji koje se odnose na sudjelovanje intervenijenata u postupcima izdavanja građevinskih dozvola zakonodavac je odstupio od pravila općeg upravnog postupka. Kad se usporede uvjeti za propisivanje posebnih postupovnih pravila iz hrvatskog i slovenskog ZUP-a, razlika je u tome što je slovenski ZUP u pogledu tog pitanja identičan onome stanju koje je postojalo prema saveznom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku iz 1965. Slovenski ZUP propisuje da se pojedina pitanja upravnog postupka za određeno upravno područje mogu posebnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena njime, ako je to potrebno za postupanje u tom upravnom području (čl. 2/1.). To znači da hrvatski ZUP postavlja strože uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi odstupanje od njegovih odredaba bilo dopušteno.

Ustavni sud RS utvrdio je da se od odredaba ZUP-a odstupa kako bi se olakšala primjena i provedba materijalnih propisa, ali da takva normativna djelatnost zakonodavnog tijela nije u potpunosti slobodna (t. 19. i 20. obrazloženja Odluke). Odredba čl. 22. Ustava RS zahtijeva da se svakome kome zakon priznaje postojanje pravom zaštićenog interesa omogućiti da taj interes zaštiti u upravnom postupku u kojem bi se moglo u taj interes zadirati. U postupku izdavanja građevinskih dozvola intervenijent bi mogao zaštititi svoje pravo na odgovarajuću udaljenost planirane izgradnje od njegova objekta, na zaštitu od buke, da radovi neće negativno utjecati na stabilnost njegove zgrade, sigurnost od požara, higijensku i zdravstvenu zaštitu ili zaštitu okoliša i sl. (t. 29.). Prema stajalištu Ustavnog suda RS, razmjernost mjere kojom se isključuje sudjelovanje pojedinaca u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravnim interesima ne može se opravdati nikakvim dopuštenim ciljem (t. 26. obrazloženja). Stoga odredbe čl. 62/1. i 2. Zakona o gradnji kojima su osobe koje imaju pravni interes isključene iz postupaka izdavanja građevinske dozvole nisu u skladu s čl. 22. Ustava RS. Iz istih razloga ukinuo je i odredbu čl. 74.b Zakona o gradnji. Dalje nije ocjenjivao njegovu sukladnost s čl. 23/1. Ustava RS.

Prikazana argumentacija primjenjiva je i u hrvatskom kontekstu te bi se trebale ukinuti sve odredbe posebnih zakona u kojima se taksativno navode osobe koje se smatraju strankom u upravnim postupcima.

4. Primjeri ograničavanja položaja stranke u posebnim zakonima

U hrvatskom zakonodavstvu mnogi su primjeri ograničavanja pojma stranke u posebnim upravnim postupcima. Tablica 1 prikazuje neke primjere takvog ograničavanja, kada je riječ o postupcima u kojima se pravni interes stranaka da sudjeluju očituje u utjecaju tih postupaka na njihovo zdravlje, privatni i obiteljski život, dom, nekretnine ili kvalitetu okoliša u kojem žive.²¹

Tablica 1: Ograničavanje pojma stranke u odredbama posebnih zakona

Zakon	Odredbe koje sadržavaju definiciju koje se osobe smatraju strankom
Zakon o gradnji (NN 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. 115/1.).</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. 115/3.).</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 prostornom uređenju (NN 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. 141/1.).</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 je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini (čl. 141/2.).</p> <p>Stranke u postupku izdavanja dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje ta dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini (čl. 154.).</p>

²¹ Odredbe kojima se ograničava položaj stranke u inspekcijskim postupcima izostavljene su zato što one zahtijevaju posebnu pozornost koja će im biti posvećena u budućem istraživanju.

Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13)	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. 95/1.). 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. 95/2.).
Zakon o rudarstvu (NN 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.).

4.1. Dopustivost ograničavanja položaja stranke

Predlagatelji zakona iz tablice 1 nisu pružili obrazloženje zašto se ograničava položaj stranke u pojedinim upravnim postupcima odstupajući od temeljne odredbe čl. 4/1. ZUP-a. Uz odgovarajuće odredbe kojima se određuje tko može biti stranka u postupku nisu dana nikakva objašnjenja, već se samo sažeto ponavlja što te odredbe uređuju.²² Iznimka je Konačni prijedlog zakona o prostornom uređenju u kojem je navedeno pojašnjenje: »Odredbama ovoga članka određuje se tko može biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole pri čemu se uzimaju u obzir dosadašnja normativna rješenja i iskustva s tim u vezi, a koja su se rješenja pokazala primjerenim u pogledu ekonomičnosti postupka, s obzirom na značaj zahvata u prostoru za koji se dozvola izdaje i zaštite prava i pravnih interesa stranaka koje u tom postupku sudjeluju.«²³

Dakle, kao cilj koji se želi postići preciziranjem stranaka u postupku navodi se ekonomičnost postupka. Je li ekonomičnost postupka dopušten cilj zbog kojeg se smije ograničiti položaj stranke u upravnom postupku? Ekonomičnost postupka također je jedno od načela upravnog postupka

²² V. Konačni prijedlog zakona o gradnji, <http://www.vlada.hr/hr/content/download/279230/4120697/file/126.%20-%202.b.pdf>, str. 97 i 100; Konačni prijedlog zakona o građevinskoj inspekciji, <http://www.vlada.hr/hr/content/download/279236/4120767/file/126.%20-%202.c.pdf>, str. 27; Prijedlog zakona o zaštiti okoliša, s Konačnim prijedlogom zakona, http://www.mzoip.hr/doc/Propisi/Konacni_prijedlog_Zakona_zastiti_okolisa.pdf, str. 96; Prijedlog zakona o održivom gospodarenju otpadom, s Konačnim prijedlogom zakona, <http://www.vlada.hr/hr/content/download/262910/3873539/file/99.%20-%204.pdf>, str. 116 i 121; Konačni prijedlog zakona o rudarstvu, <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=23640>, str. 83.

²³ <http://www.vlada.hr/hr/content/download/279229/4120688/file/126.%20-%202.a.pdf>, str. 96.

koje je uvršteno u ZUP 1956.²⁴ Danas je načelo ekonomičnosti spojeno u istu odredbu s načelom učinkovitosti.²⁵ Upravnopravna znanost ima usuglašeno stajalište u vezi s karakterom načela ekonomičnosti. Načelo ekonomičnosti ne smije se provoditi na štetu ostvarenja cilja i svrhe upravnog postupka, a osobito ne može biti na štetu materijalne istine (Popović, 1978: 98; Borković, 2002: 407; Đerđa, 2010: 53). Brzina i štednja ne smiju biti takvi da se zbog njih propusti radnja koja je potrebna za utvrđivanje pravog stanja stvari (Majstorović, 1957: 29). Odnos načela ekonomičnosti postupka prema drugim temeljnim načelima je takav da se druga načela ne smiju podrediti načelu ekonomičnosti, već se ekonomičnost postupka mora ostvariti u granicama drugih temeljnih načela, a osobito načela zakonitosti, materijalne istine i saslušanja stranaka (Jevtić, Šramek, 1970: 28).

U prethodnom poglavlju objašnjeno je stajalište da je odredba čl. 4. ZUP-a kojom se određuje stranka u upravnom postupku odraz jamstva poštenog suđenja osiguranog čl. 6/1. Europske konvencije te jednakosti svih pred zakonom i prava na pravično suđenje zajamčenih čl. 14/2. odnosno čl. 29/1. Ustava RH. Nesporno je da ljudska prava, u pravilu, nisu apsolutna.²⁶ Međutim, ograničenja se neće smatrati suglasnima Ustavu ako nisu propisana radi ostvarenja legitimnog cilja ili ne postoji razuman odnos razmjernosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja koji se namjeravao postići.²⁷

²⁴ Čl. 12. ZUP/56: »Postupak se ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje učestvuju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.« Nakon izmjena ZUP-a 1977. i 1978. izrađen je pročišćeni tekst ZUP-a (Sl. list SFRJ 32/78) te je zbog uvrštavanja načela efikasnosti (čl. 6.), ekonomičnost postupka postao čl. 13.

²⁵ Čl. 10. ZUP-a: »U upravnim stvarima postupa se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari.«

²⁶ Prava koja su zaštićena Europskom konvencijom mogu se razvrstati prema kriteriju mogućnosti njihove derogacije odnosno dopuštenog stupnja njihova ograničenja (Omejec, 2013: 842–853). S obzirom na navedeni kriterij, konvencijska prava mogu biti: apsolutno zaštićena nederogabilna prava, relativno zaštićena nederogabilna prava, relativno zaštićena derogabilna prava i kvalificirana prava (Omejec, 2013: 843). Pravo na pošteno suđenje spada pod relativno zaštićeno derogabilno pravo (Omejec, 2013: 846).

²⁷ Čl. 16. Ustava RH: »Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

Ustavni sud RS osvrnuo se u odluci U-I-165/09-34 na pitanje razmjernosti mjera kojima se osobama s pravnim interesom ne dopušta sudjelovanje u postupcima izdavanja građevinske dozvole. Ustavni sud RS istaknuo je da normativna djelatnost zakonodavnog tijela nije u potpunosti slobodna. Svaki čovjek ima pravo na svoju ustavom zaštićenu jezgru; to je sama bit ljudskih prava, u koju zakonodavstvo ne može nedopustivo intervenirati (v. t. 19. i 20. obrazloženja odluke). Prema stajalištu Ustavnog suda RS, razmjernost mjera kojima se isključuje sudjelovanje pojedinaca u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravnim interesima ne može se opravdati nikakvim dopuštenim ciljem (t. 26.).

Ekonomičnost postupka ne može biti legitiman cilj zbog kojeg bi se smjelo ograničiti pravo na pošteno odnosno pravično suđenje (odlučivanje). Povrh toga, radi postizanja ekonomičnosti postupka nikako se ne smije dovesti u pitanje jednakost svih pred zakonom. Ekonomičnost postupka osigurava se zakonskim odredbama kojim se uređuje pravna pomoć, troškovi postupka, spajanje stvari u jedan postupak, rokovi za pojedine radnje i sl. Drugim riječima, postoje mnogobrojne druge prikladnije mjere kojima se postiže isti cilj (ekonomičnost), a koje ne dovode do povrede prava zajamčenih Ustavom RH i Europskom konvencijom.

5. Onemogućavanje sudjelovanja javnosti protivno Aarhuškoj konvenciji²⁸

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 (UNECE) na Četvrtoj ministarskoj konferenciji u okviru procesa *Okoliš za Europu* (Aarhuška konvencija). Stupila je na snagu 30. listopada 2001. nakon prikupljenih 16 ratifikacija. Konvencija trenutačno ima 47 stranaka (46 država članica UNECE-a i Europsku uniju).²⁹ Republika Hrvatska potpisala je Aarhušku konvenciju na konferenciji kada je Kon-

²⁸ Ovo poglavlje dio je rada koji je objavljen kao Ofak, 2014.

²⁹ United Nations Treaty Collection. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en, stanje 27. ožujka 2014.

vencija i usvojena.³⁰ Konvencija je za Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007.³¹

Kofi Annan, tadašnji glavni tajnik UN-a, opisao je Aarhušku konvenciju sljedećim riječima: »Iako regionalna u svom dosegu, važnost Aarhuške konvencije je globalna. Ona je daleko najimpresivnija razrada načela 10. Deklaracije iz Rija, koje 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.« (Stec, Casey-Lebkowitz, 2000: predgovor).

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

U ovom radu analizirat 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. Riječ je 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. primjenjuje se i na odluke o djelatnostima izvan opsega Dodatka I. 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 odnosi se na svaku osobu, bez obzira na njezino državljanstvo, prebivalište ili

³⁰ Hrvatski sabor Konvenciju je ratificirao 8. prosinca 2006. Zakon o potvrđivanju Konvencije objavljen je 12. siječnja 2007. u NN – MU 1/07.

³¹ Odnosno devedesetoga dana od datuma kada je položila ispravu o ratifikaciji, sukladno čl. 20/3. Konvencije.

sjedište ako je riječ o pravnim osobama. Štoviše, izričito je zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta te, ako je riječ o pravnoj osobi, s obzirom na mjesto gdje je prijavljena ili gdje joj je sjedište djelatnosti (čl. 3/9.) 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 udruhu 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.³²

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 tako 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 (Stec, Casey-Lebkowitz, 2000: 41). Zanimljivo je da je Krbek još prije pola stoljeća istaknuo da je tendencija demokratskog poretka da se raniji faktički interesi pretvaraju u pravne, kao što je tendencija prave demokracije da se pojam pravnog interesa ne tumači restriktivno, nego ekstenzivno (1962: 63).

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

³² Zakon o udrugama (NN 88/01, 11/02 – ispravak) omogućuje 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.«).

takvih postupaka zbog njihove složenosti i dugog trajanja ne smije dovesti do uskraćivanja zainteresiranoj javnosti prava koja joj pripadaju temeljem Aarhuške konvencije.³³

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 (Stec, Casey-Lebkowitz, 2000: 41).

Hrvatski zakonodavac te je pretpostavke postavio u Zakonu o zaštiti okoliša (NN 110/07, ZOZO/07) koji je 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 tim 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 prirodnim dobrima 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. 144/2. ZOZO/07). Identična odredba sadržana je i u novom Zakonu o zaštiti okoliša (NN 80/13) (čl. 167/2.). Ako neka udruga ne ispunjava propisane uvjete, za nju se ne pretpostavlja da ima dovoljan (vjerojatan) pravni interes. To ne sprječava udrugu da dokazuje svoj pravni interes u pojedinom postupku, već samo da joj se taj interes ne pretpostavlja. Ako je, primjerice, riječ 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, 30. kolovoza 2000.), takvoj se udruzi, sukladno odredbi čl. 4. ZUP-a, mora priznati ne samo položaj zainteresirane javnosti već i položaj uzgredne stranke u upravnom postup-

³³ O pravima koja pripadaju zainteresiranoj javnosti prema Aarhuškoj konvenciji v. Ofak, 2012a: 84–87.

ku. Tada te osobe štite vlastita prava ili pravne interese, a ne opće interese kao što to može biti kod zainteresirane javnosti.

5.1. Odluka Odbora za usklađenost (pridržavanje) Aarhuške konvencije u odnosu na priopćenje ACCC/C/2010/50

Aarhuška konvencija u svom je čl. 15. otvorila mogućnost za uspostavu mehanizma nadzora koji će biti dostupan ne samo državama već i pripadnicima javnosti.³⁴ Na prvom Sastanku stranaka Konvencije u listopadu 2002. usvojena je Odluka I/7 o nadzoru nad poštovanjem Konvencije³⁵ koji provodi Odbor za usklađenost (pridržavanje) (*Compliance Committee*). Postupak pred Odborom može se pokrenuti na pet načina: (1) stranka može podnijeti predstavku (*submission*) u odnosu na drugu stranku (dosad je zabilježen jedan takav slučaj – predstavka Rumunjske o pridržavanju Ukrajine (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 (*referral*) (nijedan slučaj dosad); (4) pripadnici javnosti mogu podnijeti priopćenje (*communication*) u odnosu na stranku Konvencije (do 27. ožujka 2014. podneseno je 95 priopćenja);³⁶ (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 (*Meeting of the Parties*) glavno tijelo koje donosi odluke u pogledu nepridržavanja. Odbor, u pravilu, održava sastanke četiri puta godišnje, a Sastanci stranaka održavaju se svake tri godine. Budući da su tri godine relativno dugo razdoblje, Odbor može, radi rješavanja predmeta bez odgađanja, poduzimati određene mjere ako utvrdi nepridržavanje Kon-

³⁴ »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.).

³⁵ Decision I/7 on Review of Compliance adopted at the first meeting of the Parties held in Lucca, Italy, 21–23 October 2002, <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>, pristup 27. ožujka 2014.

³⁶ <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>, pristup 27. ožujka 2014.

vencije u razdobljima između sastanaka stranaka. Te su mjere podložne naknadnom razmatranju 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 upozorio podnositelj priopćenja.

Mjere pod b) do d) mogu se poduzeti jedino ako stranka o kojoj je riječ na to pristane. Ako stranka pristane na preporuke Odbora, i ako pokaže određeni napredak u pridržavanju, Odbor neće podnijeti zasebnu odluku o njezinu nepridržavanju na idućem Sastanku stranaka, već će predmet samo spomenuti u svom izvješću (Koester, 2007: 87).

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

- a) donijeti izjave o nepridržavanju (neusklađenosti);
- b) izdati upozorenja;
- c) obustaviti posebna prava i povlastice za stranku temeljem Konvencije, u skladu s važećim pravilima međunarodnog prava u vezi sa suspenzijom primjene ugovora;
- d) poduzeti druge nekonfrontacijske, izvansudske i savjetodavne mjere koje bi bile prikladne.³⁷

Budući da su ovlasti Odbora samo savjetodavne naravi, Sastanak stranaka ne mora usvojiti njegove preporuke (Marshall, 2006: 133). Međutim, do sad su na svim sastancima stranaka potvrđene odluke Odbora o nepridržavanju Konvencije, a usvojena je i većina njegovih preporuka.

Razmatranje prakse Odbora iznimno je važno za razumijevanje odredbi Aarhuške konvencije koje su ponekad oblikovane izrazima koji predstavlja-

³⁷ UNECE, Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism, http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf, pristup 27. ožujka 2014.

ju pravne standarde (primjerice djelotvornost, pravodobnost, pravičnost, pravednost i sl.). Poznavanjem prakse Odbora može se izbjeći pogrešna primjena Konvencije 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 prema Češkoj Republici (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.³⁸ 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 upravni akt te (4) svaka osoba koja je posebnim zakonom određena kao stranka u postupku (v. čl. 27. ZUP-a).

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 gradnji, Zakonu o prostornom planiranju, Zakonu o održivom gospodarenju otpadom te Zakonu o rudarstvu (v. poglavlje 4.). Dodatno, hrvatski Zakon o održivom gospodarenju otpadom izričito navodi da prilikom izdavanja dozvole nije potrebno provoditi postupak informiranja i sudjelovanja javnosti ako je takvo informiranje i sudjelovanje

³⁸ Priopćenje (communication) ACCC/C/2010/50, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Communication/Communication_CzechRepublicJune2010.pdf, pristup 27. ožujka 2014.

javnosti bilo provedeno u okviru postupka prema Zakonu o zaštiti okoliša.³⁹ Pored toga, hrvatski Zakon o rudarstvu ne sadržava nikakve odredbe o sudjelovanju javnosti.

U svojim zaključcima i preporukama (dalje: odluka)⁴⁰ Odbor je objasnio da pojam zainteresirane javnosti prema Aarhuškoj konvenciji obuhvaća javnost koja je zainteresirana za odlučivanje o okolišu. Taj se interes 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 (t. 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 je tome 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 6/3. Aarhuške konvencije jamči razumne vremenske rokove za različite stadije u odlučivanju o okolišu, koji će osigurati dovoljno vremena kako bi se javnost 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 (t. 69. odluke). Iako češko pravo omogućuje 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 odluči-

³⁹ 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, oporabu, 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.«

⁴⁰ 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, pristup 27. ožujka 2014.

vanje 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 (t. 70. odluke). Češko zakonodavstvo uopće ne dopušta 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 dopušta sudjelovanje osoba koji imaju pravo vlasništva na najudaljenijim nekretninama u odnosu prema onoj 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 omogućuje djelotvorno sudjelovanje javnosti u cjelokupnom postupku odlučivanja. Stoga Češka Republika nije usklađena s čl. 6/3. Aarhuške konvencije (t. 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 će način stranka Konvencije osigurati provedbu tih obveza u svoje zakonodavstvo ostavljeno je njoj na izbor, sve dok se poštuju odredbe Konvencije. Značenje 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 omogućuje 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.

6. Zaključak

Zaključno, prema ZUP-u 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 (čl. 4/1.). Ta odredba spada u temeljne odredbe ZUP-a od kojih se ne smije odstupiti ni u odredbama posebnih zakona. Štoviše, priznavanjem položaja stranke u upravnom postupku osigurava se jednakost svih pred zakonom i pravo na pošteno suđenje koji su zajamčeni Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Usprkos tomu, u hrvatskom zakonodavstvu postoje primjeri ograničavanja pojma stranke u posebnim upravnim postupcima. Smatram da bi se te odredbe morale ukinuti zato što nisu u skladu s čl. 6/1. Europske konvencije te čl. 14/2. i čl. 29/1. Ustava RH. Osiguranje ekonomičnosti postupka koje se ostvaruje time što je manji broj stranaka u postupku nije dopušteni cilj radi kojeg bi se mogla ograničavati temeljna ljudska prava. Pored toga, postoje druge prikladnije mjere kojima bi se taj isti cilj mogao postići bez zadiranja u ustavna prava odnosno prava zaštićena Europskom konvencijom.

Dodatni razlog zbog kojeg bi se navedene odredbe trebale ukinuti sastoji se u tome što one nisu u skladu s Aarhuškom konvencijom kada dovode do uskraćivanja prava na sudjelovanje javnosti i zainteresiranoj javnosti u upravnim postupcima koji se odnose na odlučivanje o djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš.

Literatura

- Borković, Ivo (2002) *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Đerđa, Dario (2010) *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro
- Jevtić, Ljubomir, Radomir Šramek (1970) *Upravni postupak: opšti i posebni i upravni spor*. Beograd: Savremena administracija
- Koester, Veit (2007) *The Compliance Committee of the Aarhus Convention: An Overview of Procedures and Jurisprudence*. *Environmental Policy and Law* 37(2–3): 83–96
- Krbek, Ivo (1928) *Stranka u upravnom postupku*. Zagreb: Jugoslovenska štampa
- Krbek, Ivo (1931) *Zakon o općem upravnom postupku*. Zagreb: Naklada jugoslovenskog nakladnog d. d. Obnova
- Krbek, Ivo (1957) *Upravno pravo FNRJ, II knjiga*. Beograd: Savremena administracija

- Krbek, Ivo (1962) *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor. Zagreb: Birotehnički izdavački zavod
- Majstorović, Bogdan (1957) *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*. Beograd: Nova administracija
- Marshall, Fiona (2006) Two Years in the Life: The Pioneering Aarhus Convention Compliance Committee 2004–2006. *International Community Law Review* (8): 123–154
- Medvedović, Dragan (2003) *Pravno uređeni postupci – pretpostavka moderne uprave*. U: Koprić, Ivan (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 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>
- Ofak, Lana (2012a) *Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša – doktorska disertacija*. Zagreb: Pravni fakultet
- Ofak, Lana (2012b) *Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u sporovima koji se tiču zaštite okoliša*. *Hrvatska pravna revija* 12(4): 62–70
- Ofak, Lana (2012c) *O problemu ograničavanja položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*. *Informerator* 6064: 1–3
- Ofak, Lana (2014) *Onemogućavanje sudjelovanja zainteresirane javnosti u posebnim upravnim postupcima*. *Informerator* 6268: 1–3
- Omejec, Jasna (2013) *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – strasbourški acquis*. Zagreb: Novi informator
- Popović, Slavoljub (1978) *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku* (deveto izdanje). Beograd: Savremena administracija
- Stec, Stephen, Susan Casey-Lebkowitz (2000) *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. New York and Geneva: United Nations
- Šikić, Marko, Frane Staničić (2009) *Uređenje žalbe u posebnim upravnim postupcima*. *Hrvatska pravna revija* 9(4): 43–52
- Šprajc, Ivan (2011) *Uvjeti propisivanja posebnog upravnog postupka; usporedba novog i starog ZUP-a*. *Hrvatska pravna revija* 11(1): 58–65
- United Nations Economic Commission for Europe, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

Praksa Europskog suda za ljudska prava

Ortenberg v. Austria, no. 12884/87, 25 November 1994

Emsenhuber v. Austria (dec.), no. 54536/00, 11 September 2003
Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain, no. 62543/00, 27 April 2004
Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop
Melox et Mox v. France (dec.), no. 75218/01, 28 March 2006
Borysiewicz v. Poland, no. 71146/01, 1 July 2008
Ada Rossi and Others v. Italy (dec.), nos. 55185/08, 55483/08, 55516/08,
55519/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08 and 58424/08, 16 December 2008
L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium, no. 49230/07, 24 February 2009
Oluić protiv Hrvatske, br. 61260/08, 20. svibnja 2010.

Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

U-III-749/1998 od 22. ožujka 2001.
U-III-1505/01 od 4. listopada 2001.
U-III-968/1998 od 23. svibnja 2007.
U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010.
Praksa Ustavnog suda Republike Slovenije
U-I-165/09-34, 3.3.2011.

Praksa Odbora za usklađenost (pridržavanje) Aarhuške konvencije (*Aarhus Convention Compliance Committee*)

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.)

RESTRICTION OF THE LEGAL POSITION
OF THE PARTIES TO SPECIAL
ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Summary

The paper deals with permissibility of deviation from the regulation of the Law on General Administrative Procedure that determines who is allowed to be the party to the procedure. The right to be party to the procedure is seen as a guaranteed human right (equality before the law, right to fair trial). The author has outlined case law of the European Court of Human Rights dealing with the recognition of lawful interest in the procedures related to civil aspect of the right to fair trial guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. She has singled out the decision of the Constitutional Court of Slovenia that abrogated certain stipulations of the Building Act limiting the number of persons who could be parties to the procedure of issuing building permits. Furthermore, there is the decision of the Board in charge of monitoring the implementation of the Aarhus Convention, which says that the public must be granted the right of participation in all administrative procedures in which it is decided about the activities that may have considerable impact on the environment, including procedures in the field of spatial planning and construction.

Key words: party to the administrative procedure, special administrative procedures, right to fair trial, public participation in environmental decision making, Aarhus Convention