

Samoupravni djelokrug u zaštiti okoliša

Gordana Horvat*

Zaštita okoliša složeno je područje u kojem jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju sve više nadležnosti, obveza i odgovornosti. Time Hrvatska slijedi procese u drugim zemljama, koje također u velikoj mjeri zaštitu okoliša stavljaju u odgovornost lokalne i regionalne samouprave. Analizira se sadržaj propisa u desetak područja koja se mogu smatrati dijelovima zaštite okoliša. Riječ je također o području u kojem se preklapaju nadležnosti lokalnih jedinica, regionalnih jedinica i nacionalnih država, ali i Europske unije. S obzirom na ograničene mogućnosti i prirodu područja o kojem je riječ, dobri rezultati mogući su samo suradnjom svih razina vlasti.

Ključne riječi: lokalna i regionalna samouprava – Hrvatska, samoupravni djelokrug, zaštita okoliša, prirodna bogatstva

I. Uvod

Zaštita okoliša u Republici Hrvatskoj u posljednjih desetak godina doživljava renesansu. Razlozi za relativno zakašnjelo stavljanje na dnevni red pitanja zaštite okoliša mnogobrojni su problemi u kojima se Hrvatska našla

* Gordana Horvat, članica Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (member of the State Commission for Supervision of Public Procurement Procedure of the Republic of Croatia)

nakon osamostaljenja, počevši od Domovinskog rata i njegovih posljedica, loše privatizacije koja je rezultirala propašću mnogih industrijskih grana te velikih socijalnih i ekonomskih problema. Situaciju su još više otežali dugogodišnja nebriga za okoliš, koja je rezultirala mnogobrojnim, najčešće ilegalnim, odlagalištima otpada, neriješeni komunalni problemi, velik broj industrijski onečišćenih lokacija, sustavno neulaganje u zaštitu okoliša i nepostojanje svijesti o potrebi njegove zaštite. Unatoč tome Hrvatska je jedna od rijetkih zemlja u Europi, ali i u svijetu u kojoj je okoliš još uvijek relativno dobro očuvan, prije svega zbog nedovoljne razvijenosti gospodarstva i neizloženosti tržištu prirodnih bogatstava.

Prirodna dobra (voda, zrak, tlo, itd.) od velike su ekološke i socio-ekonomske važnosti jer su osnovni elementi opstanka čovječanstva i ekosustava. Kvaliteta okoliša određuje privlačnost te je čimbenik mjesta ulaganja. Prekomjerno iskorištavanje i narušavanje osnove prirodnih dobara može imati ozbiljne posljedice ne samo za okoliš već i za gospodarsku aktivnost.

Hrvatska je prepoznala važnost zaštite okoliša pa je Ustavom određeno da su more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine, stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja. Zbog opredjeljenja Republike Hrvatske za održivi razvoj i zbog priključenja Europskoj uniji pitanje zaštite okoliša zahtijeva ne samo izmjenu zakonodavstva i njegovo striktno poštovanje već i iznimno velika ulaganja.

Održivi se razvoj ne može postići na globalnoj razini ako nije postignut na lokalnoj razini. Lokalna je razina ona na kojoj se određuje većina pitanja okoliša, gdje javnost ima najveći utjecaj u njihovu rješavanju. Lokalna je razina zapravo ključni čimbenik u procesu stvaranja uvjeta za promjenu navika u ponašanju, proizvodnji, potrošnji i namjeni zemljišta.

Pitanje zaštite okoliša posebno je važno i zbog pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Hrvatska je uključena u mnogobrojne aktivnosti glede zaštite okoliša na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, ali mnoge druge tek predstoje zbog potrebe poštovanja standarda i uvjeta Europske unije. Danas pravna stečevina o okolišu pokriva širok raspon mjera utvrđenih za svaki sektor i za specifična pitanja okoliša, uglavnom u obliku uputa. U širokom smislu, zakonodavstvo EU o okolišu obuhvaća zaštitu kvalitete okoliša, onečišćavanje i druge aktivnosti, procese proizvodnje, procedure i proceduralna prava kao i proizvode. Osim horizontalnih pitanja (ocjena utjecaja na okoliš, pristup informacijama o okolišu, borba s klimatskim promjenama), standardi kvalitete utvrđeni su za zrak, gospodarenje otpa-

dom, vodu, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog onečišćenja, kemikalije i genetički modificirane organizme, buku i nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja (pitanja sigurnosti zbog uporabe nuklearne energije kao dio poglavlja o energiji). Za većinu su tih aktivnosti mjerodavne regionalne i lokalne jedinice.

Čl. 132. Ustava građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Čl. 134. Ustava propisuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu, sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Ustavom je propisano i da se poslovi lokalnog i područnog djelokruga uređuju zakonom te da će pri dodjeljivanju tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Čl. 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje općom klauzulom nadležnost poslova lokalnog značaja, odnosno samoupravni djelokrug općina i gradova. Time slijedi Ustav koji se koristi nabrojanjem djelatnosti koje povjerava lokalnim i regionalnim jedinicama, ali i dodaje promet na njihovu području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Ostavljena je mogućnost da se posebnim zakonima kojima se regulira određeno područje utvrde i drugi poslovi lokalnog značaja, a koji ulaze u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, i to bez potrebe mijenjanja Ustava. Istim zakonom propisano je da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti odrediti poslovi obavljanje kojih su općine i gradovi dužni osigurati, odnosno koji ulaze u tzv. obligatorni djelokrug, te poslovi koje mogu obavljati, tj. poslovi iz tzv. fakultativnog djelokruga.

II. Pravna osnova za organiziranje zaštite okoliša na lokalnoj i regionalnoj razini

1. Zaštita okoliša

Zaštitom okoliša osigurava se cjelovito očuvanje kakvoće okoliša, očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti, racionalno korištenje prirodnih dobara i energije na najpovoljniji način za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog života i temelj održivog razvitka. Obveza je svih tijela državne vlasti, pa tako

i županija, Grada Zagreba, velikih gradova, gradova i općina da u okviru svog djelokruga potiču održivi razvitak koji se postiže suradnjom i zajedničkim djelovanjem svih dionika. U Zakonu o zaštiti okoliša propisana je obveza svih tijela državne vlasti i jedinica lokalne i područne samouprave da potiču informiranje, izobrazbu i podučavanje javnosti o zaštiti okoliša i održivom razvitku te je određen njihov obvezan utjecaj na razvijanje svijesti o zaštiti okoliša u cjelini. Zakonom se propisuje uključivanje najšire javnosti u izradu i donošenje planova i programa koji se odnose na okoliš. Time se daje velik utjecaj javnosti pristupu informacijama i rješavanju pitanja zaštite okoliša, a ujedno se ispunjavaju i zahtjevi Aarhuške konvencije o pristupu informacijama i o sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu koju je Hrvatska ratificirala u prosincu 2006.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave potiču djelatnosti i aktivnosti u svezi sa zaštitom okoliša koje sprječavaju ili smanjuju onečišćenje okoliša, kao i zahvate u okoliš koji smanjuju uporabu tvari, sirovina i energije te manje onečišćuju okoliš ili ga iskorištavaju u dopuštenim granicama. Jedinicama lokalne i područne samouprave ostavljena je mogućnost sklapanja sporazuma s onečišćivačima i njihovim asocijacijama o dobrovoljnim mjerama koje oni provode radi dodatnog smanjivanja opterećenja okoliša.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave dužne su osigurati održivi razvitak i zaštitu okoliša. Županije i Grad Zagreb u svojem djelokrugu uređuju, organiziraju, financiraju i unapređuju poslove zaštite okoliša koji su im zakonom i posebnim propisima stavljeni u nadležnost, a od područnog su značaja za zaštitu okoliša, unapređenje stanja okoliša na području županija odnosno Grada Zagreba. Veliki gradovi, gradovi i općine u svojem djelokrugu uređuju, organiziraju, financiraju i unapređuju poslove zaštite okoliša koji su im stavljeni u nadležnost, a od lokalnog su značaja za zaštitu okoliša, unapređenje stanja okoliša na području velikog grada, grada ili općine.

Pri izradi i donošenju dokumenata prostornog uređenja mora se posebno uzimati u obzir osjetljivost okoliša na određenom prostoru, odnos prema vrijednostima krajobraza, odnos prema neobnovljivim i obnovljivim prirodnim dobrima, kulturnoj baštini i materijalnim dobrima te ukupnost njihovih međusobnih utjecaja i međusobnih utjecaja postojećih i planiranih zahvata na okoliš.

Zakonom je određeno da su dokumenti održivog razvitka i zaštite okoliša: strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, plan zaštite okoliša Republike Hrvatske, program zaštite okoliša i izvješće o stanju okoliša. Strategiju donosi Hrvatski sabor, a plan zaštite okoliša Vlada Republike Hrvat-

ske. Program zaštite okoliša donose predstavnička tijela županije, Grada Zagreba i velikih gradova, a mogu ga donijeti i gradovi i općine, ako je to predviđeno programom županija. Program zaštite okoliša sadržava uvjete i mjere zaštite okoliša, prioritetne mjere zaštite okoliša po sastavnicama okoliša i pojedinim prostornim cjelinama područja za koje se program donosi, subjekte koji su dužni provoditi mjere, praćenje stanja okoliša, način provedbe interventnih mjera u izvanrednim slučajevima onečišćivanja okoliša, rokove za poduzimanje pojedinih mjera i izvore financiranja. Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne samouprave dužna su razmotriti izvješće o stanju okoliša za područje svoje nadležnosti koje sadržava podatke o stanju okoliša u području za koje se izvješće podnosi, podatke o utjecaju pojedinih zahvata na okoliš, ocjenu stanja, ocjenu učinkovitosti provedenih mjera, podatke o praćenju stanja okoliša i institucionalnom sustavu upravljanja okolišem te korištenju financijskih sredstava za zaštitu okoliša, procjenu potrebe izrade novih ili izmjena i dopuna postojećih dokumenata te druge podatke važne za okoliš.

Zakonom se uvodi sustav strateške procjene utjecaja na okoliš planova i programa na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Strateška procjena utjecaja na okoliš obvezno se provodi za plan i program, isključujući njihove izmjene i/ili dopune, koji se donosi na državnoj i regionalnoj razini iz područja poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, telekomunikacija, turizma, gospodarenja otpadom i gospodarenja vodama te za prostorne planove županija i prostorni plan Grada Zagreba.

Zakonom je određena obveza županijama i Gradu Zagrebu ustrojavanja nadležnih upravnih tijela za zaštitu okoliša koja izrađuju izvješća o stanju okoliša, strateške procjene za plan i program, ocjene zahtjeva za procjenu utjecaja zahvata na okoliš, obvezu obavještavanja nadležnog ministarstva radi obavještavanja drugih država u slučaju mogućnosti da provedba plana i programa znatnije utječe na okoliš druge države, praćenje stanja okoliša i utjecaja za zdravlje ljudi, osiguravanje mjerenja emisija kad je onečišćivač nepoznat, dostavljanja podataka Agenciji za zaštitu okoliša, vođenje registra onečišćivača okoliša i obavljanje drugih poslova radi realizacije odredaba Zakona.

Za ostvarivanje svih obveza utvrđenih zakonom njihovi obveznici, pa tako i jedinice lokalne i područne samouprave, dužni su osigurati sredstva u svojim proračunima, s tim da se programi zaštite okoliša mogu financirati i donacijama, kreditima, sredstvima međunarodne pomoći te sredstvima iz instrumenata, programa i fondova Europske unije, Ujedinjenih naroda i međunarodnih organizacija.

Prema Planu intervencija u zaštiti okoliša, županije, Grad Zagreb, gradovi i općine dužni su izraditi planove intervencija u zaštiti okoliša u skladu s procesom APELL. Ti su planovi sastavni dio programa zaštite okoliša županija, Grada Zagreba, gradova i općina, a mogu se donositi i provoditi samostalno ako program nije donesen. Županije i Grad Zagreb dužni su osnovati i ekostožere, a obveza je i njihovih poglavarstava izvještavati predstavnička tijela o intervencijama i provođenju plana intervencije u zaštiti okoliša.

Sukladno Planu intervencija kod iznenadnog onečišćenja mora, u Republici Hrvatskoj za onečišćenja mora manjeg opsega i jačine primjenjuje se plan intervencija kod iznenadnog onečišćenja mora koji donosi županijska skupština, koja imenuje i stožer operativnog centra i njegova zapovjednika i zamjenika, a određuje i sjedište stožera operativnog centra.

Osim navedenog zakona i planova intervencija kojima se izravno ili posredno reguliraju pitanja zaštite okoliša valja spomenuti i Pravilnik o procjeni utjecaja na okoliš kojim se određuju zahvati za koje je obvezna procjena utjecaja na okoliš kao i sudjelovanje javnosti u odlučivanju. Za ocjenu utjecaja zahvata na okoliš imenuje se komisija, koje se član bira i na prijedlog predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na području koje se provodi zahvat. Komisija donosi odluku o stavljanju studije na javni uvid. Javni uvid traje najmanje 14 dana, a najviše 21 dan. Obavijest o javnom uvidu objavljuje se obvezno u dnevnom tisku ili drugim sredstvima javnog priopćivanja, i to najmanje osam dana prije početka javnog uvida. Javni uvid provodi tijelo određeno statutom ili odlukom poglavarstva jedinice lokalne samouprave.

2. Gospodarenje otpadom

Neadekvatno gospodarenje otpadom u Hrvatskoj jedan je od ključnih problema u području zaštite okoliša. Otpad se desetljećima nekontrolirano i neodgovarajuće odlagao, njegovo recikliranje i obrada bili su gotovo zanemarivi. Sve to odrazilo se na kakvoću okoliša i na život i zdravlje ljudi, ali i na negospodarsko ponašanje s obzirom na moguće iskorištavanje energetske potencijala otpada. Gospodarenje otpadom složena je djelatnost koja zahvaća sve grane gospodarstva, proizvodnje i potrošnje, a sadržava čitav niz postupaka i tehnologija. Zakonom o otpadu gospodarenje otpadom definirano je kao skup aktivnosti, odluka i mjera usmjerenih na sprečavanje nastanka otpada, smanjenje količine otpada i/ili njegova štetnog učinka na okoliš, obavljanje sakupljanja, prijevoza, uporabe, zbr-

njavanja i drugih djelatnosti u vezi s otpadom, nadzor nad obavljanjem tih djelatnosti te brigu za odlagališta koja su zatvorena. Ciljevi gospodarenja otpadom su izbjegavanje i smanjenje nastanka otpada i smanjenje opasnih svojstava otpada, uporaba otpada recikliranjem, ponovnom uporabom ili obnovom odnosno drugim postupkom koji omogućuje izdvajanje sekundarnih sirovina ili uporabu otpada u energetske svrhe, zbrinjavanje otpada na propisani način te sanacija otpadom onečišćenog okoliša. Načela gospodarenja otpadom su: onečišćivač plaća, odgovornost proizvođača i blizina uporabe i/ili zbrinjavanja.

Prema Zakonu o otpadu, općine i gradovi provode mjere za zbrinjavanje krutog otpada (organizirano prikupljanje i sigurno odlaganje krutog otpada u skladu sa standardima i lokalnom strategijom, edukacija stanovništva, osiguranje posebnog skupljanja sekundarnih sirovina i biološkog otpada, organiziranje odvoženja na odlagalište itd.). Mjere za zbrinjavanje neopasnog industrijskog otpada u nadležnosti su županija i Grada Zagreba.

Jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave dužne su donijeti plan gospodarenja otpadom. Plan gospodarenja otpadom županija odnosno Grada Zagreba sadržava mjere izbjegavanja i smanjenja nastajanja otpada, mjere gospodarenja otpadom, mjere iskorištavanja vrijednih osobina otpada, plan gradnje građevina namijenjenih skladištenju, obradi ili odlaganju otpada, mjere sanacije otpadom onečišćenog okoliša i neuređenih odlagališta, mjere nadzora i praćenja gospodarenja otpadom te izvore financijskih sredstava i rokove za izvršenje utvrđenih mjera. Županijski plan gospodarenja otpadom, odnosno Plan gospodarenja otpadom Grada Zagreba mora biti usklađen sa Strategijom i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske te sa Strategijom održivog razvitka Republike Hrvatske, Planom zaštite okoliša Republike Hrvatske i programom zaštite okoliša županije odnosno Programom zaštite okoliša Grada Zagreba. Plan gospodarenja otpadom grada odnosno općine sadržava mjere odvojenog skupljanja komunalnog otpada, mjere za upravljanje i nadzor odlagališta za komunalni otpad, popis otpadom onečišćenog okoliša i neuređenih odlagališta, redoslijed sanacije odlagališta otpada i izvore sredstava. Planovi gospodarenja otpadom grada i općine moraju biti usklađeni sa županijskim planom gospodarenja otpadom te s programom zaštite okoliša županije, kao i s programom zaštite okoliša grada odnosno općine ako se takvi programi donose. Planovi gospodarenja otpadom županija, Grada Zagreba, gradova i općina donose se za razdoblje od osam godina, a njihovo izvršavanje provjerava se godišnje.

Županije, Grad Zagreb, grad i općina dužni su u svojim dokumentima prostornog uređenja odrediti lokacije za gradnju građevina namijenjenih

skladištenju, uporabi i zbrinjavanju otpada i osigurati sredstva za financiranje gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom.

Županije i Grad Zagreb odgovorni su za gospodarenje svim vrstama otpada, osim opasnog otpada, i dužni su na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera za gospodarenje otpadom. Više županija ili županija i Grad Zagreb mogu sporazumno osigurati zajedničku provedbu mjera gospodarenja otpadom. Grad i općina odgovorni su za gospodarenje komunalnim otpadom. Otpad kojeg se vrijedna svojstva mogu iskoristiti mora se odvojeno skupljati i skladištiti kako bi se omogućilo gospodarenje tim otpadom. Opasni otpad mora se skupljati, skladištiti i prevoziti odvojeno, svaka vrsta opasnog otpada za sebe i odvojeno od neopasnog i komunalnog otpada.

Poglavarstvo grada odnosno gradsko vijeće i poglavarstvo općine odnosno općinsko vijeće dužni su na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera za gospodarenje komunalnim otpadom. Ako se propisane mjere ne provedu, provest će ih Vlada Republike Hrvatske o njihovu trošku.

Grad Zagreb, grad odnosno općina dužni su osigurati uklanjanje i zbrinjavanje i/ili uporabu otpada koji je nepoznata osoba odbacila u okoliš na njihovu području.

Grad Zagreb, grad i općina dužni su na svojem području postaviti odgovarajuće spremnike i osigurati gradnju reciklažnog dvorišta za odvojeno prikupljanje otpada u gospodarenju komunalnim otpadom i planu gospodarenja otpadom te osigurati gradnju najmanje jednog reciklažnog dvorišta za građevinski otpad.

Jedinice lokalne i područne samouprave mogu dati koncesiju za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom, i to za skupljanje otpada, uporabu otpada i zbrinjavanje otpada. Odluku o dodjeli koncesije za djelatnosti i građevine vezane uz posebne kategorije otpada te komunalni otpad, kad se obavljaju za područje više gradova i općina unutar područja županije, donosi županijsko poglavarstvo, a odluku o dodjeli koncesije za djelatnosti i građevine vezane uz komunalni otpad ako se djelatnost obavlja za područje grada ili općine, donosi gradsko ili općinsko poglavarstvo.

Valja napomenuti da su sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu komunalne djelatnosti u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Komunalne djelatnosti su opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, prijevoz putnika u javnom prometu, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te javna rasvje-

ta. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se smatraju komunalnim djelatnostima. Komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačka društva, javne ustanove i službe odnosno vlastiti pogoni, a sve njih može osnovati jedinica lokalne samouprave. Više jedinica lokalne samouprave mogu zajednički organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti, odnosno ona jedinica lokalne samouprave koja ne može samostalno osigurati njihovo obavljanje može to povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije. Obavljanje pojedinih komunalnih poslova jedinica lokalne samouprave može povjeriti pravnoj i fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji ili na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Najveći dio komunalnih djelatnosti financira se iz cijene komunalne usluge koju plaća vlasnik ili korisnik nekretnine. Obavljanje komunalnih djelatnosti financira se i iz proračuna jedinice lokalne samouprave i iz komunalne naknade i ona je prihod jedinice lokalne samouprave.

3. Gospodarenje vodama

Gospodarenje vodama obuhvaća osiguravanje potrebnih količina vode odgovarajuće kvalitete za različite namjene: piće, kupanje, rekreaciju, poljoprivredu, industriju, energetiku i dr., brigu o zaštiti voda i mora od onečišćenja i zaštitu od štetnog djelovanja voda: poplava, erozije i dr.

Prema Zakonu o vodama, poslovi upravljanja vodama su centralizirani i obavljaju ih Hrvatske vode sa svojim ispostavama u županijama. Prema tom zakonu, nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određena je za područje odvodnje otpadnih voda, o čemu odluku donosi gradsko odnosno općinsko vijeće odnosno županijska skupština ako se istim sustavom javne odvodnje otpadnih voda odvodi voda s područja više općina. Utvrđena je i obveza gradova i općina skupljanja i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda prije njihova ispuštanja u prirodni prijamnik. Odlukom gradskog odnosno općinskog vijeća propisuje se i način održavanja objekata i osiguravanja odgovarajuće kakvoće i količine vode i uvjeti korištenja javnih zdenaca, javnih crpki i drugih sličnih objekata koji nisu uključeni u sustav organizirane komunalne djelatnosti prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu. Gradsko odnosno općinsko vijeće uz suglasnost Hrvatskih voda određuje i način i opseg korištenja javnim vodnim dobrom za odmor i rekreaciju. Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih usluga i osigurati održavanje komunalnih objekata

i uređaja za opskrbu pitkom vodom te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom i odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda za svaku kalendarsku godinu

Jedinice lokalne samouprave osiguravaju uvjete za provođenje plana obrane od poplave i izdaju naredbe o obvezi sudjelovanja pravnih osoba i građana u obrani od poplave. Gradska ili općinska vijeća odlučuju o prijedlogu za uređenje ili građenje melioracijskog sustava, a županijske skupštine o pristupanju uređenju melioracijskog sustava. U nadležnosti je županijskih poglavarstava donošenje odluke o koncesiji za gospodarsko i drugo korištenje javnog vodnog dobra s podizanjem građevina odnosno ugradnje uređaja te za korištenje javnog vodnog dobra za športske i rekreativne namjene.

4. Zaštita prirode

Nadležnosti u pogledu zaštite prirode podijeljene su između države i jedinica lokalne i područne samouprave. Upravne i stručne poslove zaštite prirode obavlja Ministarstvo i ured državne uprave, osim onih poslova koji su zakonom povjereni u nadležnost drugom tijelu državne uprave, Zavodu, gradu ili općini. Nacionalne parkove i parkove prirode proglašava Hrvatski sabor zakonom, stroge i posebne rezervate proglašava Vlada Republike Hrvatske, a regionalne parkove, značajne krajobrazne i park-šumu te spomenik prirode i spomenik parkovne arhitekture županijska skupština ili Grad Zagreb uz prethodno pribavljenu suglasnost Ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode.

Županije i Grad Zagreb dužni su brinuti se o očuvanju biološke i krajobrazne raznolikosti na svome području, osiguravati uvjete za zaštitu i očuvanje zaštićenih područja iz svoje nadležnosti, sudjelovati u izradi planova upravljanja zaštićenim područjem iz svoje nadležnosti, brinuti se o promicanju zaštite prirode, pratiti stanje očuvanosti prirode, voditi očevidnike o podacima važnim za zaštitu prirode. Gradovi i općine dužni su brinuti se o očuvanju biološke i krajobrazne raznolikosti na svome području, pratiti stanje očuvanosti prirode, voditi očevidnike o podacima važnim za zaštitu prirode, popularizirati zaštitu prirodnih vrijednosti na svome području.

Zaštićenim područjem upravljaju javne ustanove koje osnivaju jedinice područne samouprave ili Grad Zagreb, odlukom županijske skupštine ili Gradske skupštine Grada Zagreba, osim javne ustanove za upravljanje nacionalnim parkom i parkom prirode koje osniva Republika Hrvatska ured-

bom Vlade. Osnivačka prava nad javnim ustanovama koje po zakonu može osnovati, županijska skupština može prenijeti na općinu ili grad na teritoriju kojih je zaštićeno područje. Upravno vijeće javne ustanove koja upravlja zaštićenim područjem donosi godišnji program zaštite, održavanja, očuvanja, promicanja i korištenja zaštićenog područja uz suglasnost poglavarstva županije ili Grada Zagreba, odnosno poglavarstva grada ili općine.

Praćenje stanja značajnih i karakterističnih obilježja krajobraza obavljaju jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinice lokalne samouprave u suradnji sa Zavodom te drugim ovlaštenim pravnim osobama.

Županije i Grad Zagreb mogu za obavljanje stručnih poslova u području zaštite prirode osnivati zavode za zaštitu prirode za svoje područje.

Županijska skupština i Grad Zagreb prihvaćaju odgovarajuća izvješća o stanju prirode, a odlučuju i o davanju koncesija.

Županije, Grad Zagreb, gradovi i općine te Zavod za zaštitu prirode i pravne osobe s javnim ovlastima dužni su poticati informiranje javnosti o zaštiti prirode i njezinu očuvanju putem medija, predavanja i izdavačke djelatnosti te izvješćivati o prirodnim vrijednostima radi njihova posjećivanja u cilju obrazovanja, razgledavanja i rekreacije.

5. Zaštita zraka

Zaštita i poboljšanje kakvoće zraka, u cilju održivog razvoja, temelji se na načelima zaštite okoliša i zahtjevima međunarodnog prava. Učinkovitost zaštite i poboljšanje kakvoće zraka osiguravaju Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske te predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne i područne samouprave unutar svoje nadležnosti. Obveza je skupštine županije odnosno Gradske skupštine Grada Zagreba donijeti program zaštite i poboljšanja kakvoće zraka koji je sastavni dio programa zaštite okoliša za područje županije odnosno Grada Zagreba. Gradsko odnosno općinsko vijeće donosi program zaštite i poboljšanja kakvoće zraka za područje grada odnosno općine u kojem je razina onečišćenosti zraka iznad tolerantnih vrijednosti. Program sadržava: utvrđivanje mjesta prekomjernog onečišćenja, opće informacije, nadležno odgovorno tijelo, vrstu i procjenu onečišćenja, porijeklo onečišćenja, analizu stanja, pojedinosti o provedenim mjerama, mjere za smanjivanje onečišćenja zraka, redoslijed i rokove ostvarivanja mjera te procjenu sredstava za provedbu programa. Program se donosi za razdoblje od četiri godine i objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Obaveza je županija, Grada Zagreba, gradova i općina ocjenjiviti razinu onečišćenosti na svom području i na temelju ocijenjene razine onečišćenosti uspostaviti mrežu za trajno praćenje kakvoće zraka ako su razine onečišćenosti više od graničnih vrijednosti. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave određuje lokacije postaja u lokalnoj mreži, donosi program mjerenja razine onečišćenosti i osigurava uvjete njegove provedbe.

U slučajevima kad postoji osnovana sumnja da je došlo do onečišćenosti zraka kojeg je kakvoća takva da može narušiti zdravlje ljudi, kakvoću življenja i/ili štetno utjecati na bilo koju sastavnicu okoliša, moraju se obaviti mjerenja posebne namjene ili procjena razine onečišćenosti. Gradonačelnik odnosno načelnik općine utvrđuje opravdanost osnovane sumnje i donosi odluku o mjerenjima posebne namjene sa sadržajem i razdobljem mjerenja ili procjeni razine onečišćenosti. Ako se mjerenjem ili procjenom utvrdi da nije došlo do prekomjerne onečišćenosti ili je došlo do prekomjerne onečišćenosti, a onečišćivač nije poznat, troškove snosi jedinica lokalne samouprave.

Važno je napomenuti da su podatci kakvoće zraka iz lokalne mreže javni i objavljuju se jedanput godišnje u službenom glasilu ili na web stranicama jedinice lokalne i područne samouprave u sažetom opsegu i na način razumljiv širokoj javnosti. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave može za svoje područje odrediti strože tolerantne vrijednosti kakvoće zraka i strože granične vrijednosti emisija od propisanih odlukom Vlade.

Ako se na određenom području izmjere i utvrde kritične razine ili upozoravajuće razine, gradonačelnik i načelnik općine naredit će primjenu posebnih mjera zaštite zdravlja ljudi ili vegetacije i način njihova provođenja te o pojavi kritičnih ili upozoravajućih razina obvezno obavijestiti javnost posredstvom medija.

U području druge kategorije kakvoće zraka Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko odnosno općinsko vijeće donosi plan mjera za smanjivanje onečišćivanja zraka kako bi se postupno postigle granične vrijednosti. U području treće kategorije kakvoće zraka Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko odnosno općinsko vijeće donosi odluku o izradi sanacijskog programa za stacionarni izvor i rok u kojem se mora izraditi, a onečišćivač je dužan u roku što ga odredi Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko odnosno općinsko vijeće izraditi sanacijski program.

6. Upravljanje morem i obalnim područjem

Ovo područje nije regulirano jedinstvenim zakonodavnim okvirom, već je uređeno zakonima kojima se regulira zaštita prirode i zaštita okoliša kao i nizom provedbenih propisa i međunarodnih ugovora. Najznačajniji podzakonski akt je Uredba o kakvoći mora koja stupa na snagu 1. siječnja 2009., a njome su utvrđene obveze jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave. Čl. 7. Uredbe utvrđuje da predstavničko tijelo županije prije početka svake sezone kupanja donosi odluku kojom određuje morske plaže na kojima se prati kakvoća mora za kupanje, izradu kartografskog prikaza morske plaže i izradu profila mora za kupanje. Uredbom je dana mogućnost predstavničkom tijelu županije da ovisno o vremenskim prilikama i mjesnim običajima sezonu kupanja utvrdi u dužem trajanju od onog koje propisuje uredba.

Obveze jedinica lokalne samouprave odnose se na osiguranje uvjeta za postavljanje službenih oznaka zabrane kupanja zbog onečišćenja i postavljanje barijera na kopnenom i morskom dijelu plaže kao i njihovo uklanjanje te na obvezu isticanja informativne ploče s podacima o kakvoći mora, općem opisu mora za kupanje, profilu mora za kupanje i informacijama o mogućim izvanrednim događajima na morskoj plaži. Iste obveze odnose se i na koncesionara ako je izabran.

7. Zaštita od ionizirajućeg zračenja

Zakonom o zaštiti od ionizirajućeg zračenja i sigurnosti izvora ionizirajućeg zračenja nisu propisane obveze za jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave odnosno za njihova predstavnička tijela, ali su propisane Državnim planom i programom mjera zaštite od ionizirajućeg zračenja te intervencije u slučaju izvanrednog događaja. Kao jedan od sudionika u sustavu pripravnosti za slučaj nastanka izvanrednog događaja utvrđena su i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i njihovi stožeri. Osnovne zadaće koje sudionici sustava pripravnosti poduzimaju u kriznim uvjetima izazvanim izvanrednim događajem jesu: aktiviranje sustava pripravnosti, upravljanje u kriznim uvjetima, stručna potpora upravljanju u kriznim uvjetima, poduzimanje mjera zaštite i spašavanja, međunarodna razmjena radioloških podataka i međunarodna suradnja u primjeni mjera zaštite i spašavanja. U nadležnosti je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i drugih sudionika u sustavu pripravnosti, i provedba preventivnih mjera (educiranje stanovništva), provedba hitnih mjera zaštite i spašavanja

(zaklanjanje, evakuacija, jodna profilaksa i drugo medicinsko zbrinjavanje stanovništva, kontrola hrane, kontrola vode za piće i druge) te provedba dugoročnih mjera zaštite i spašavanja (privremeno i trajno preseljenje, kontrola prekograničnog prometa ljudi i robe, različite zaštitne mjere u poljoprivredi, dekontaminacija i druge mjere zaštite okoliša). Obveza je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati sredstava u svojim proračunima za provedbu svih obveza utvrđenih Državnim planom i programom.

8. Civilna zaštita

Zaštita i spašavanje ostvaruju se djelovanjem operativnih snaga zaštite i spašavanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te na razini Republike Hrvatske. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru svojih prava i obveza utvrđenih Ustavom i zakonom, uređuju i planiraju, organiziraju, financiraju i provode zaštitu i spašavanje. Predstavnička i izvršna tijela kao i operativne snage zaštite i spašavanja jedan su od sudionika zaštite i spašavanja. Operativne snage na razini jedinica lokalne i područne samouprave sastoje se od stožera zaštite i spašavanja, zapovjedništava i postrojbi vatrogasaca i civilne zaštite te službi i postrojbi pravnih osoba koje se zaštitom i spašavanjem bave u svojoj redovitoj djelatnosti. Operativnim snagama na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave rukovode i koordiniraju općinski načelnik, gradonačelnik i župan. Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave najmanje jednom godišnje razmatraju stanje sustava zaštite i spašavanja, a posebno svih operativnih snaga zaštite i spašavanja, te donose smjernice za organizaciju i razvoj sustava zaštite i spašavanja na svome području, donose procjenu ugroženosti i plan zaštite i spašavanja, donose opće akte u tom području i osiguravaju sredstva u proračunu za financiranje sustava zaštite i spašavanja. Zakonom su posebno utvrđene i obveze izvršnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u sustavu zaštite i spašavanja.

9. Zaštita od buke

Zakonom o zaštiti od buke nadležnost jedinica lokalne i područne samouprave određena je propisivanjem obveze provođenja zaštite od buke i izradom karte buke i akcijskog plana mjera za provođenje smanjenja buke na dopuštene razine unutar promatranog područja. Jedinice lokalne

samouprave odlukom predstavničkih tijela određuju ulice, dijelove ulica i naselja, trgove i druge lokacije namijenjene održavanju javnih skupova i organiziranju razonode, zabavnih i športskih priredbi i drugih aktivnosti na otvorenom ili zatvorenom prostoru kad postoji mogućnost prekoračenja dopuštenih razina buke.

10. Genetski modificirani organizmi i kemikalije

Propisima kojima se reguliraju navedena područja nije propisana nadležnost jedinica lokalne i područne samouprave.

III. Zaključak

Okoliš i njegova zaštita u Republici Hrvatskoj regulirani su velikim brojem propisa, od kojih su u ovom radu pobrojani samo najvažniji. Zaštita okoliša Ustavom i posebnim propisima u samoupravnom je djelokrugu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali po prirodi stvari velik dio poslova u području zaštite okoliša u nadležnosti je Hrvatskog sabora i Vlade i njezinih nadležnih tijela, a najveći dio traži zajedničko djelovanje i koordinaciju. Djelokrug jedinica lokalne i područne samouprave u području zaštite okoliša veoma je opsežan, zahtijeva znatna financijska sredstva i pitanje je na koji će ih način i iz kojih izvora osigurati male lokalne jedinice. Nije li propisivanje nadležnosti jedinica lokalne i područne samouprave u ovolikom opsegu, i to ne samo u području zaštite okoliša, razlog za preispitivanje postojećeg broja jedinica lokalne, ali i područne samouprave kao i načina njihova financiranja?

Međutim, bez obzira na sva pitanja i probleme, zaštita okoliša imperativ je svakog čovjeka, svih gospodarskih područja i svake politike, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. Samo sustavnim ulaganjima, kako vlastitim sredstvima tako i sredstvima iz europskih fondova, usklađivanjem zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i njegovom dosljednom primjenom, ali i podizanjem opće razine svijesti o važnosti zaštite okoliša, možemo sačuvati okoliš za buduće generacije.

SELF-GOVERNMENT SCOPE IN ENVIRONMENT PROTECTION

Summary

Environment protection is a complex area in which local and regional self-government units are continuously gaining increased competences, obligations, and responsibilities. Thus, Croatia follows the processes in other countries that also transfer environment protection to local and regional self-governments' scope of tasks. The author analyses the contents of regulations in dozen areas that can be considered part of environment protection. These are the areas where the competences of local and regional units, national states, and the European Union overlap. Considering the limited possibilities and the nature of the issue in question, the author concludes that favourable results are possible only if all levels of government cooperate.

Key words: local and regional self-government – Croatia, self-government scope, environment protection, natural resources