



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 43391/16
Zorica TURKOVIĆ i drugi
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 10. srpnja 2018. u Odboru u sastavu:

Kristina Pardalos, *predsjednica*,

Ksenija Turković,

Pauliine Koskelo, *sutkinje*,

i Renata Degener, *zamjenica tajnika Odjela*,

uzimajući u obzir gore navedeni zahtjev podnesen 22. srpnja 2016. godine,

uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena Vlada i odgovor na očitovanje koje su dostavili podnositelji zahtjeva,

nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Popis podnositelja zahtjeva naveden je u prilogu. Sve podnositelje zastupala je L. Horvat, odvjetnica u Zagrebu.

2. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

A. Okolnosti predmeta

3. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

1. Pozadina predmeta

4. Podnositelji zahtjeva žive u istom kućanstvu u blizini odlagališta otpada Jakuševac-Prudinec (dalje u tekstu: „odlagalište“). Trenutačno je to glavno odlagalište otpada za Grad Zagreb.

5. Odlagalište je nastalo 1960-ih godina, kada su stanovnici koji su živjeli u obližnjim područjima počeli ondje nezakonito odlagati otpad. Studije provedene 1980-ih godina pokazale su da postoji opasnost od onečišćenja podzemnih voda, a lokalne su vlasti zatim pokrenule kampanju za uređenje odlagališta. Do 2002. godine na tom je mjestu u pogonu bila spalionica otpada, navodno bez valjane pravne osnove.

6. U razdoblju između 1997. i 2003. godine, izdan je niz dozvola za izgradnju odlagališta otpada u području Jakuševca-Prudinca. Godine 2003. Grad Zagreb proveo je sveobuhvatnu sanaciju okoliša na tom području u to vrijeme. To je na kraju rezultiralo smanjenjem odlagališta od mjesta koje je nezakonito zauzimalo 80 hektara na regulirani sustav gospodarenja otpadom koji zauzima 54 hektara.

7. Trenutačno se odlagalište sastoji od nekoliko jedinica za odlaganje otpada. Te jedinice su zemljišta za odlaganje otpada opremljena odgovarajućim filtrima, zaštitnim slojevima i membranama postavljenim kako bi se spriječilo širenje svih vrsta onečišćenja s odlagališta. Ulazne i izlazne zone odlagališta opremljene su mosnim vagama koje se koriste za bilježenje težine vozila koja dovoze otpad na odlagalište. Sva vozila koja dovoze otpad podliježu pregledu, uključujući i pregled uređajem koji automatski mjeri radioaktivnost na ulazu, kako bi se spriječilo neovlašteno odlaganje otpada. Postoje dva automatska uređaja za pranje kotača za vozila na izlazu iz odlagališta koji se koriste za sprječavanje širenja onečišćenja i blata izvan odlagališta. Odlagalište je opremljeno i sustavom za prikupljanje i upravljanje odlagališnim plinom.

8. Trenutačno se provode daljnja značajna ulaganja u odlagalište, posebice vezana uz upravljanje odlagališnim plinom i otpadnim vodama te smanjenje neugodnih mirisa i buke.

2. Rad odlagališta

9. Prva privremena dozvola za gospodarenje otpadom za odlagalište izdana je u prosincu 2005. godine, s rokom valjanosti do prosinca 2009. godine. U odluci kojom je izdana dozvola bilo je naznačeno da je na odlagalištu potrebno uvesti daljnje mjere vezane uz gospodarenje otpadom.

10. U veljači 2010. godine izdana je nova dozvola za gospodarenje otpadom s rokom valjanosti do kraja te godine.

11. U listopadu 2010. godine javno poduzeće koje je upravljalo odlagalištem zatražilo je produljenje dozvole gospodarenje otpadom.. U srpnju 2011. godine Grad Zagreb odbacio je taj zahtjev uz obrazloženje da postojanje odlagališta nije pravilno regulirano u odgovarajućim dokumentima prostornog uređenja te da je potrebno poduzeti daljnje mjere za gospodarenje otpadom. Međutim, odlaganje otpada iz kućanstva na odlagalištu nije bilo zabranjeno. Tu je odluku u travnju 2012. godine potvrdilo relevantno ministarstvo nadležno za zaštitu okoliša, a naposljetku i Upravni sud dana 12. veljače 2013. godine.

12. S obzirom na navedene odluke, u listopadu 2013. godine ministarstvo nadležno za zaštitu okoliša zabranilo je rad odlagališta, osim u pogledu odlaganja otpada iz kućanstva.

13. Dokumenti prostornog uređenja naknadno su izmijenjeni tako da je rad odlagališta dopušten. Ovaj plan prostornog uređenja vrijedi do kraja 2018. godine.

14. Dana 20. veljače 2014. godine izdana je nova dozvola za gospodarenje otpadom na odlagalištu s rokom valjanosti do 20. veljače 2015. godine.

15. Dana 9. ožujka 2015. godine za odlagalište je izdana dozvola za gospodarenje otpadom važeća do 31. prosinca 2018. godine.

16. U međuvremenu, u 2014. godini, prije izdavanja dozvole, organizirani su javna rasprava i savjetovanje s lokalnom zajednicom o radu odlagališta. Nakon upravnog spora koji je pokrenula lokalna organizacija za zaštitu okoliša u vezi s okolišnom dozvolom za odlagalište, okolišna dozvola je konačno regulirana u rujnu 2016. godine. Podnositelji zahtjeva nisu sudjelovali ni u jednom od tih postupaka.

3. Studije vezane uz odlagalište i inspekcijske mjere

17. Rad odlagališta bio je podvrgnut stalnom praćenju i inspekciji. Dva parametra koja su se posebice pratila povremeno su prelazila dopuštene razine: sumporovodik, koji stvara neugodne mirise; i čestice PM₁₀, koje su obično prisutne u urbanim područjima kao posljedica potrošnje ugljena i ogrjevnog drva za grijanje. Prema dostupnim mjerenjima za 2016. godinu, razina čestica PM₁₀ premašila je dopuštene granice na nekim mjestima na širem području Zagreba u više navrata nego na području gdje se nalazilo odlagalište. Štoviše, mjerenja za 2017. godinu pokazala su da je u nekim područjima Zagreba razina čestica PM₁₀ ponekad bila znatno veća nego na području odlagališta.

18. Praćenje okolišnih parametara na odlagalištu provode dva nezavisna privatna društva, društvo E. i društvo I., koja su sklopila ugovore s Gradom Zagrebom. Godine 2015. društvo E. utvrdilo je da je u više navrata koncentracija sumporovodika u zraku bila iznad dopuštene razine. Ostali izmjereni parametri bili su zadovoljavajući. Iste je godine društvo I. utvrdilo da je razina čestica PM₁₀ u zraku premašila prihvatljivu razinu u šesnaest navrata. Ostala su mjerenja bila zadovoljavajuća. Međutim, za kakvoću zraka ocijenjeno je da pripada drugoj kategoriji kakvoće.

19. Studijom zaštite okoliša provedenom 2010. godine utvrđeno je da odlagalište potencijalno opasno za okoliš. Daljnjom studijom zaštite okoliša provedenom 2016. godine utvrđeno je, između ostalog, da čak i maksimalne razine sumporovodika izmjerene na odlagalištu nisu štetne za zdravlje lokalnog stanovništva, ali dovode do neugodnosti uzrokovanih neugodnim mirisima. Studijom je također utvrđeno da je razina čestica PM₁₀ u zraku bila unutar prosječnih parametara za ostale urbane sredine u kontinentalnom

dijelu zemlje te da nije imala dominantan učinak na kvalitetu života na tom području.

20. Mjerenja buke na odlagalištu koja su provela društva E. i B. nisu pokazala da je buka premašila dopuštene razine za urbana područja.

21. U 2012. i 2013. godini nadležne agencije više su puta reagirale na pojedinačne pritužbe osoba koje žive na području koje okružuje odlagalište. U nekim je slučajevima zabilježeno da se iz određenih dijelova odlagališta širi neugodan miris te su, u sklopu inspekcija, određene daljnje mjere, kao što je pokrivanje prikupljenih hrpa otpada. Te su mjere i provedene, kao što je zabilježeno u naknadnim inspekcijama.

22. Na temelju sporazuma o zajedničkim inspekcijama koji su potpisale razne agencije za inspekciju koje rade na terenu, zajedničke inspekcije odlagališta provedene su 2013. i 2016. godine.

23. Zajedničkom inspekcijom iz 2013. godine utvrđeno je da u to vrijeme odlagalište nije imalo važeću dozvolu za gospodarenje otpadom (vidi stavke 10. - 11. ove odluke). Inspekcijom je također utvrđeno da odlagalište okružuju neugodan miris i prašina. Razine sumporovodika u zraku i čestica PM₁₀ bile su povećane te je utvrđeno da je kakvoća zraka druge kategorije. Međutim, napominje se da su tome pridonijeli promet i poljoprivredna gospodarstva sa stokom koja su se nalazila na tom području. Sanitarnom inspekcijom utvrđeni su propusti u korištenju kemikalija u procesu zbrinjavanja otpada koji su sankcionirani kao prekršaj. Inspekcijom vode utvrđeno je povremeno povećanje razine nitrata i nitrita u vodi, ali nije se smatralo da to utječe na kakvoću vode. Također je predloženo da bi se taj problem mogao riješiti postavljanjem dodatnog sustava zaštite, koji je u međuvremenu i uveden.

24. Inspekcijom iz 2016. godine utvrđeno je da su uspostavljene relevantne mjere za upravljanje odlagalištem te da su poduzeti daljnji koraci za smanjenje štetnih imisija s odlagališta. Također je utvrđeno da je u 2015. godini kakvoća zraka pripadala drugoj kategoriji zbog sumporovodika u zraku i čestica PM₁₀.

25. U svibnju 2017. godine Ministarstvo okoliša i Ministarstvo unutarnjih poslova provela su daljnju zajedničku inspekciju. Prema podacima koje je dostavila Vlada, inspekcijom nisu utvrđene nikakve nepravilnosti u radu odlagališta.

26. Još jedna inspekcija, provedena u listopadu 2017. godine, odnosila se na ocjenu postupka kompostiranja na odlagalištu za koji je utvrđeno da je u skladu s mjerodavnim propisima.

27. Odlagalište je i dalje pod kontinuiranim nadzorom.

4. Mjere poduzete kako bi se ublažili štetni učinci odlagališta na lokalnu zajednicu

28. Dana 13. prosinca 2001. godine Grad Zagreb donio je odluku o novčanoj naknadi za vlasnike nekretnina smještenih u blizini odlagališta, s

obzirom na smanjenje tržišne vrijednosti njihovih nekretnina. Iznos novčane naknade temelji se na različitim kriterijima navedenim u odluci. Razdoblje valjanosti te odluke stalno se produžuje. Posljednja je odluka donesena u travnju i studenom 2017. godine.

29. Dana 5. lipnja 2014. godine Grad Zagreb donio je odluku o novčanoj naknadi za osobe koje žive u blizini odlagališta, s obzirom na smanjenje njihove kvalitete života. Ta se naknada treba plaćati u ratama do zatvaranja odlagališta. Posljednja odluka u tom smislu donesena je u ožujku 2018. godine.

30. Grad Zagreb također ulaže u infrastrukturu na predmetnom području te pruža različite ustupke osobama koje ondje žive, kao što je pravo na posjedovanje domaćih životinja. Te osobe također ne moraju plaćati usluge sakupljanja otpada.

5. Konkretno okoliš predmeta podnositelja zahtjeva

31. Podnositelji zahtjeva žive u kući u vlasništvu prve podnositeljice zahtjeva. Stranke se ne slažu u pogledu točne udaljenosti između kuće i odlagališta otpada. Prema navodima Vlade, kuća se nalazi otprilike 628,10 metara od mjesta na kojem se trenutno odlaže otpad, a 731,97 metara od najviše točke odlagališta. Prema navodima podnositelja zahtjeva, kuća se nalazi na udaljenosti od otprilike 370 metara od odlagališta.

32. U listopadu 2002. godine prva podnositeljica zahtjeva, kao vlasnica kuće, potpisala je ugovor s Gradom Zagrebom u pogledu novčane naknade koja joj se treba isplatiti zbog smanjenja tržišne vrijednosti njezine nekretnine, u skladu s odlukom Grada Zagreba (vidi stavak 28. ove odluke). Na temelju tog ugovora, primila je iznos od 278.995,14 hrvatskih kuna (HRK, približno 37.200 eura (EUR) u relevantno vrijeme) u ratama.

33. Prva podnositeljica zahtjeva potpisala je dodatni ugovor s Gradom Zagrebom u pogledu novčane naknade koja joj se treba isplatiti zbog smanjenja tržišne vrijednosti njezine nekretnine, na temelju kojeg je primila ukupan iznos od 17.790,12 HRK (približno 2.730 EUR u relevantno vrijeme).

34. Također je potpisala još jedan ugovor u lipnju 2014. godine u pogledu novčane naknade koja joj se treba isplatiti zbog smanjenja tržišne vrijednosti njezine nekretnine, na temelju kojeg je trebala primiti naknadu u iznosu od 207.802,24 HRK (približno 27.000 EUR u vrijeme potpisivanja ugovora) u ratama, zajedno sa zakonskom zateznom kamatom. Taj se ugovor trebao izvršiti u razdoblju od pet godina, a do sada je prva podnositeljica zahtjeva primila iznos od 134.043,57 HRK (približno 18.180 EUR).

35. Povrh toga, na temelju aneksa ugovora u pogledu novčane naknade koja joj se treba isplatiti zbog smanjenja tržišne vrijednosti njezine nekretnine, prva podnositeljica zahtjeva primila je ukupan iznos od 48.779,76 HRK (približno 6.600 EUR).

36. Svi podnositelji zahtjeva imaju pravo na naknadu u pogledu smanjenja njihove kvalitete života, u skladu s odlukom Grada Zagreba od

lipnja 2014. godine (vidi stavak 29. ove odluke). Do sada je svatko od njih primio iznos od 17.136,45 HRK (približno 2.300 EUR) te dodatni iznos od 5.384 HRK (približno 730 EUR).

37. Nadalje, prema izračunu koji je dostavila Vlada, činjenica da podnositelji zahtjeva nisu dužni plaćati usluge sakupljanja otpada od 2003. godine znači da su uštedjeli iznos jednak 38.481,27 HRK (približno 5.100 EUR).

6. Prigovori podnositelja zahtjeva

38. U studenome 2012. godine peti podnositelj zahtjeva obavijestio je policiju da je na odlagalištu došlo do požara. Policija nije pronašla nikakav požar, a peti podnositelj zahtjeva objasnio je da ih je zapravo pozvao zbog neugodnog mirisa koji se širio s odlagališta te da se nadao da će agencija za inspekciju zaštite okoliša doći s policijom.

39. U listopadu 2014. godine peti podnositelj zahtjeva ponovno je pozvao policiju, žaleći se na neugodan miris koji se širi s odlagališta, no upućen je da se obrati nadležnim agencijama za zaštitu okoliša.

40. Dana 29. svibnja 2014. godine peti podnositelj zahtjeva podnio je kaznenu prijavu Općinskom državnom odvjetništvu u Zagrebu protiv neidentificiranih odgovornih dužnosnika Grada Zagreba. Tvrdio je da se, zbog nezakonitog odlaganja otpada u više navrata, odlagalište proširilo na područje blizu njegove kuće te da predstavlja prijetnju životima i dobrobiti svih osoba koje žive u blizini. U prilog svojim tvrdnjama, dostavio je studiju zaštite okoliša iz 2010. godine glede odlagališta (vidi stavak 19. ove odluke).

41. Nakon sveobuhvatne istrage prigovora petog podnositelja zahtjeva, dana 5. srpnja 2017. godine Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu odbacilo je ovu kaznenu prijavu. Na temelju brojnih inspekcija provedenih na odlagalištu i obavijesnih razgovora sa svim zainteresiranim stranama, utvrdilo je da su nadležni djelatnici Grada Zagreba uvijek poduzimali potrebne mjere za kontrolu rada i upravljanja odlagalištem. Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu također je istaknulo da nadležne agencije koje su kontinuirano nadzirale odlagalište nisu utvrdile da postoje imisije ili druge nepravilnosti koje mogu uzrokovati dugotrajnu i ozbiljnu štetu za okoliš ili ugroziti život ili zdravlje ljudi. Stoga je utvrdilo da elementi kaznene odgovornosti u odnosu na dužnosnike Grada Zagreba nisu utvrđeni.

42. Godine 2016. podnositelji zahtjeva su obavijestili i razna ministarstva o svojem predmetu te o opasnostima za okoliš povezanima s radom odlagališta. U vezi s tim pitanjem primili su odgovore o provedenim inspekcijama i mjerama koje su poduzela nadležna ministarstva.

B. Mjerodavno domaće pravo i praksa

1. Mjerodavno domaće pravo

43. Zaštita okoliša u kontekstu zbrinjavanja otpada posebno je uređena sljedećim pravnim instrumentima:

- Člancima 35. i 70. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/1990, uz daljnje izmjene i dopune);

- Zakonom o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđa u pitanjima okoliša (Narodne novine - Međunarodni ugovori, 1/2007);

- Zakon o otpadu (Narodne novine br. 151/2003, uz daljnje izmjene i dopune i verzije);

- Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine br. 94/2013, uz daljnje izmjene i dopune);

- Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine br. 80/2013, uz daljnje izmjene i dopune);

- Zakon o gradnji (Narodne novine br. 52/1999, uz daljnje izmjene i dopune);

- Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine br. 30/1994, uz daljnje izmjene i dopune i verzije);

- Zakon o zaštiti zraka (Narodne novine br. 130/2011, uz daljnje izmjene i dopune);

- Planovi gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblja od 2007. do 2015. i od 2017. do 2022. (Narodne novine br. 85/2007 i 3/2017);

- Pravilnik o uvjetima za postupanje s otpadom (Narodne novine br. 123/1997, uz daljnje izmjene i dopune);

- Pravilnik o gospodarenju otpadom (Narodne novine br. 3/2007, uz daljnje izmjene i dopune);

- Pravilnik o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta (Narodne novine br. 114/2015);

- Pravilnik o najvišim dopuštenim razinama buke u sredinama u kojima ljudi rade i borave (Narodne novine br. 145/2004);

- Uredba o preporučenim i graničnim vrijednostima kakvoće zraka (Narodne novine br. 101/1996);

- Uredba o graničnim vrijednostima onečišćujućih tvari u zraku iz nepokretnih izvora (Narodne novine br. 117/2012, uz daljnje izmjene i dopune);

- Uredba o postupku utvrđivanja objedinjenih uvjeta za zaštitu okoliša (Narodne novine br. 114/2008);

- Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (Narodne novine br. 64/2008);

44. Osim gore navedenog, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/1996, uz daljnje izmjene i dopune) propisuje kako slijedi:

Imisije

Članak 110.

„(1) Nitko se ne smije služiti ni koristiti nekretninom na način da zbog toga na tuđu nekretninu slučajno ili po prirodnim silama dospiju dim, neugodni mirisi, čađa, otpadne vode, potresi, buka i sl., ako su prekomjerni s obzirom na namjenu kakva je primjerena toj nekretnini s obzirom na mjesto i vrijeme, ili izazivaju znatniju štetu, ili su nedopušteni na temelju odredaba posebnoga zakona (prekomjerne posredne imisije).

(2) Vlasnici nekretnine koje su izložene prekomjernim posrednim imisijama ovlaštenu su od vlasnika nekretnine s koje one potječu zahtijevati da ukloni uzroke tih imisija i naknadi štetu koju su nanijele, kao i da ubuduće propušta činiti na svojoj nekretnini ono što je uzrokom prekomjernih imisija, dok ne poduzme sve mjere koje su potrebne da onemoguće prekomjerne imisije.

(3) Iznimno, od stavka 2. ovoga članka, kad prekomjerne posredne imisije potječu od djelatnosti za koju postoji dopuštenje nadležne vlasti, vlasnici nekretnine koja im je izložena [tim imisijama] nemaju pravo dok to dopuštenje [za relevantne imisije] traje zahtijevati propuštanje obavljanja te djelatnosti, ali su ovlaštenu zahtijevati naknadu štete koju su imisije nanijele, kao i poduzimanje prikladnih mjera da se ubuduće spriječe prekomjerne imisije, odnosno nastupanje štete, ili da se smanje.

(4) Vlasnik nekretnine nije dužan trpjeti da ga itko bez posebnoga pravnoga temelja uznemirava time što posebnim uređajima ili na drugi način neposredno odašilje na njegovu nekretninu dim, neugodne mirise, čađu, otpadne vode, potrese, buku i sl. (neposredne imisije), pa je ovlašten zahtijevati da to uznemiravanje prestane i da mu se nadoknadi pretrpljena šteta.

(5) Vlasnik čijoj nekretnini prijeti predvidiva opasnost s tuđe nekretnine od neposrednih ili posrednih imisija koje ne bi bio dužan trpjeti, ovlašten je zahtijevati da se odrede i provedu svrhovite mjere radi njihova sprječavanja.“

Zaštita od uznemiravanja

Članak 167.

„(1) Ako treća osoba bespravno uznemirava vlasnika [neke nekretnine] na drugi način, a ne oduzimanjem stvari, vlasnik može i putem suda zahtijevati da to uznemiravanje prestane.

(2) Da bi u postupku pred sudom ili drugim nadležnim tijelom vlasnik ostvario svoje pravo iz stavka 1. ovoga članka, vlasnik mora dokazati da je stvar njegovo vlasništvo i da ga druga osoba uznemirava u izvršavanju njegovih ovlasti u pogledu te stvari; ako ta osoba tvrdi da ima pravo poduzimati ono što uznemirava vlasnika stvari, na njoj je da to dokaže.

(3) Kad je uznemiravanjem iz stavka 1. ovoga članka prouzročena šteta, vlasnik ima pravo zahtijevati naknadu štete po općim pravilima o naknadi štete. ...“

45. Mjerodavni dio Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/2005, uz daljnje izmjene i dopune) glasi kako slijedi:

**Zahtjev da se ukloni opasnost štete
Članak 1047.**

„(1) Svatko može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta njemu ili drugome, kao i da se suzdrži od djelatnosti od koje proizlazi uznemirivanje ili opasnost štete, ako se uznemirivanje ili šteta ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama.

(2) Sud će na zahtjev zainteresirane osobe narediti da se poduzmu odgovarajuće mjere za sprječavanje nastanka štete ili uznemirivanja ili da se ukloni izvor opasnosti, na trošak posjednika izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini.

(3) Ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela, može se zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice (prekomjerna šteta).

(4) Ali [tužitelj] u tom slučaju [iz stavka 3] može zahtijevati poduzimanje društveno opravdanih mjera da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji.“

46. Članak 1047. gore citiranog Zakona o obveznim odnosima iz 2005. godine odgovara članku 156. Zakona o obveznim odnosima iz 1991. godine (Narodne novine br. 53/1991, uz daljnje izmjene i dopune).

47. Prava na temelju citiranih odredbi Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakona o obveznim odnosima izvršavaju u parničnom postupku sukladno Zakonu o parničnom postupku (Narodne novine br. 53/1991, uz daljnje izmjene i dopune).

48. Članak 196. Kaznenog zakona (Narodne novine br. 125/2011, uz daljnje izmjene i dopune), propisuje kako slijedi:

„(1) Tko protivno propisima u jednoj ili više naizgled povezanih pošiljaka izvrši nedozvoljeni promet otpadom u količini koja je veća od neznatne, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine.

(2) Tko protivno propisima odbacuje, odlaže, sakuplja, skladišti, obrađuje, uvozi, izvozi ili prevozi otpad ili posreduje u tome ili s njim uopće gospodari ili postupa na način koji može trajnije ili u znatnoj mjeri ugroziti kakvoću zraka, tla, podzemlja, vode ili mora, ili u znatnoj mjeri ili na širem području ugroziti životinje, bilje ili gljive, ili ugroziti život ili zdravlje ljudi, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(3) Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka počini iz nehaja, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.

(4) Tko kazneno djelo iz stavka 2. ovoga članka počini iz nehaja, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine.“

2. Mjerodavna praksa

49. U presudi Gž-912/07-2 od 11. prosinca 2007. godine, Županijski sud u Koprivnici, postupajući kao žalbeni sud, presudio je u korist tužitelja koji su podnijeli građansku tužbu na temelju članka 156. Zakona o obveznim

odnosima (vidi stavak 45. ove odluke) protiv javnog poduzeća koje je upravljalo javnim prometnicama u pogledu uznemiravanja i štete uzrokovane činjenicom da je prometnica bila izgrađena vrlo blizu kuće tužitelja. Sud je potvrdio nalog da se trebaju poduzeti potrebne mjere kako bi se spriječilo daljnje uznemiravanje i šteta te kako bi se pružila naknada za već nanесenu štetu.

50. U svojoj presudi Rev-1198/2012-3 od 17. lipnja 2015. godine, Vrhovni sud Republike Hrvatske pojasnio je značenje pojma „štete koja prelazi uobičajene granice“ na temelju članka 1047., stavka 3. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavak 45. ove odluke). Naglasio je da se, kada je riječ o obavljanju općekorisne djelatnosti, naknada štete može potraživati samo ako je nanесena šteta vezana uz uznemiravanje koje prelazi dopuštene granice uznemiravanja za predmetnu djelatnost. Takva se šteta onda mora u potpunosti naknaditi.

51. U presudi Rev-1129/2008-2 od 6. srpnja 2010. godine, Vrhovni je sud pojasnio opseg zaštite predviđene na temelju članka 110. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (vidi stavak 44. ove odluke). Naglasio je da je riječ o uznemiravanju koje potječe iz druge nekretnine i koje prelazi prihvatljive granice uznemiravanja uzrokovanog djelatnošću za koju se nekretnina koristi, uzimajući u obzir mjesto i vrijeme djelatnosti. Također je objasnio da tužitelj mora dokazati da je pretrpio štetu.

52. Za više domaće sudske prakse, vidi *Cokarić i drugi protiv Hrvatske* (odl.), br. 33212/02, 19. siječnja 2006.

PRIGOVORI

53. Podnositelji zahtjeva prigovaraju na temelju članaka 8. i 13. Konvencije propustu države da ih zaštiti od prijetnje od ekološke katastrofe koju predstavlja obližnje odlagalište otpada.

PRAVO

54. Prigovarajući propustu države da ih zaštiti od ekološke katastrofe, podnositelji zahtjeva pozvali su se na članke 8. i 13. Konvencije koji propisuju kako slijedi:

Članak 8.

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i

mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“

Članak 13.

„Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

A. Tvrđnje stranaka

1. Vlada

55. Vlada je tvrdila da je prigovor podnositelja zahtjeva u biti *actio popularis* u vezi s njihovim nezadovoljstvom radom odlagališta te da oni zapravo nemaju status žrtve na temelju Konvencije. Vlada je stoga tvrdila i da podnositelji zahtjeva nisu iscrpili domaća pravna sredstva. S tim u vezi, Vlada je naglasila da je jedino pravno sredstvo koje su podnositelji zahtjeva koristili bila kaznena prijava, koja, prema mišljenju Vlade, nije bila prikladno pravno sredstvo za njihove pritužbe vezane uz rad odlagališta. Istovremeno, nisu iskoristili niz učinkovitih i dostupnih domaćih pravnih sredstava. Konkretno, nisu sudjelovali u procesu javnog savjetovanja vezanog uz rad odlagališta te svoje pritužbe nisu podnijeli inspektoratu za zaštitu okoliša niti su te pritužbe rješavali putem upravnog postupka. Osim toga, nisu iskoristili pravna sredstva dostupna na građanskim sudovima traženjem zaštite i, ako je potrebno, naknade štete kako je propisano člankom 110. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i člankom 1047. Zakona o obveznim odnosima. Vlada je istaknula da je za potonje pravno sredstvo, poznato u domaćem pravnom poretku kao „ekološka tužba“, utvrđeno da je učinkovito u predmetu *Cokarić i drugi* (gore citirano). Vlada je naglasila i da podnositelji zahtjeva nisu iskoristili ustavnu tužbu pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

56. Vlada je nadalje tvrdila da, u odnosu na svoje prigovore glede uznemiravanja koje navodno proizlazi iz odlagališta, podnositelji zahtjeva nisu poštovali šestomjesečni rok za podnošenje zahtjeva pred Sudom. Štoviše, prema mišljenju Vlade, razina tog uznemiravanja i njegovi učinci na podnositelje zahtjeva nisu postigli minimalni prag težine koji bi doveo do primjene članka 8. U svakom slučaju, Vlada je smatrala da su prigovori podnositelja zahtjeva nepotkrijepljeni i očigledno neosnovani.

2. Podnositelji zahtjeva

57. Podnositelji zahtjeva su tvrdili da je iz činjenica predmeta i više nego očito da su bili izravno pogođeni uznemiravanjem koje proizlazi iz odlagališta. Prema tome, imali su status žrtve na temelju Konvencije i nije se moglo smatrati da su njihovi prigovori *actio popularis*. Podnositelji zahtjeva nadalje su tvrdili da su podnošenjem kaznene prijave pravilno iscrpili dostupna i učinkovita domaća pravna sredstva za svoje prigovore. Prema

njihovom mišljenju, korištenje tog pravnog sredstva i sankcioniranje odgovornih osoba moglo je rezultirati rješavanjem njihove situacije. Štoviše, da je pokrenut kazneni postupak, mogli su podnijeti građansku tužbu u tom postupku. Prema tome, nakon korištenja primjerenog i učinkovitog pravnog sredstva, nisu bili dužni koristiti druga pravna sredstva koja je predložila Vlada. Podnositelji zahtjeva su također smatrali da razne pritužbe njihovih susjeda agencijama za inspekciju nisu imale nikakav učinak te stoga nisu iskoristili ta pravna sredstva jer su ih smatrali neučinkovitim. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, tužba pred Ustavnim sudom također nije bila učinkovito pravno sredstvo jer se ona može podnijeti samo protiv pojedinačnog akta, a ne zbog štetne situacije, kao u njihovom slučaju.

58. Podnositelji zahtjeva nadalje su tvrdili da su uredno poštovali šestomjesečni rok za podnošenje prigovora Sudu nakon podnošenja kaznene prijave nadležnom Državnom odvjetništvu. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, prag težine uznemiravanja i štetnih učinaka rada odlagališta na njihovu dobrobit postigli su potrebnu razinu težine na temelju članka 8. Štoviše, tvrdili su da sporna situacija predstavlja povredu članaka 8. i 13. Konvencije.

B. Ocjena suda

59. Sud smatra da nije potrebno odgovoriti na sve tvrdnje Vlade jer su prigovori podnositelja zahtjeva nedopušteni iz sljedećih razloga.

60. Sud se poziva na opća načela iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava navedena u predmetima *Vučković i drugi protiv Srbije* ((preliminarni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih zahtjeva, stavci 69. - 77., 25. ožujka 2014.), i *Gherghina protiv Rumunjske* [VV] (odl.), br. 42219/07, stavci 83. - 88., 9. srpnja 2015.).

61. Sud također naglašava da je u nekim slučajevima smatrao da podnositelj zahtjeva ne može biti oslobođen od obveze korištenja pravnog sredstva za koje Sud utvrdi da je najprikladniji pravni put za rješavanje određene pritužbe na temelju Konvencije, bez obzira na određeni domaće uređenje dostupnih pravnih sredstava za rješavanje njegovih ili njezinih prigovora. Sukladno tome, u različitim kontekstima, uključujući i zaštitu okoliša, kada podnositelji zahtjeva, sa stajališta sudske prakse Suda, nisu iskoristili primjereni pravno sredstvo već su iskoristili neko drugo pravno sredstvo, Sud je njihove prigovore proglasio nedopuštenima zbog neiscrpjivanja domaćih pravnih sredstava (vidi, u kontekstu zaštite okoliša, gore citirani predmet *Cokarić i drugi*, i *Pawlak protiv Poljske* (odl.), br. 29179/06, 19. ožujka 2013.).

62. U ovom predmetu, jedino pravno sredstvo koje su podnositelji zahtjeva iskoristili bila je kaznena prijava Državnom odvjetništvu protiv dužnosnika Grada Zagreba, u kojoj se prigovara lošem upravljanju i opasnostima za okoliš u pogledu rada odlagališta (vidi stavak 40. ove odluke).

Ta je kaznena prijava odbačena uz obrazloženje da su dužnosnici Grada Zagreba uvijek poduzimali potrebne mjere za kontrolu rada i upravljanja odlagalištem te da nadležne agencije koje su kontinuirano nadzirale odlagalište nisu utvrdile postojanje imisija ili drugih nepravilnosti koje mogu uzrokovati dugotrajnu i ozbiljnu štetu za okoliš ili ugroziti život ili zdravlje ljudi. Stoga se smatralo da nisu utvrđeni elementi kaznene odgovornosti u odnosu na dužnosnike Grada Zagreba (vidi stavak 41. ove odluke).

63. Uzimajući u obzir činjenicu da bi Sudu bili potrebni uvjerljivi elementi da odstupi od činjenica koje su utvrdile domaće vlasti (vidi, primjerice, *Bărbulescu protiv Rumunjske* [VV], br. 61496/08, stavak 129., ECHR 2017 (izvadci)), Sud nema razloga dovesti u pitanje zaključke Općinskog državnog odvjetništva u Zagrebu, koji su se temeljili na ispitivanju raznih inspeksijskih izvješća provedenih na odlagalištu i obavijesnim razgovorima sa svim zainteresiranim stranama.

64. U svakom slučaju, Sud ne smatra da kazneni progon i prisila predstavljaju rješenje poteškoća kojima podnositelji zahtjeva prigovaraju u odnosu na uznemiravanje koje proizlazi iz odlagališta. Prema njegovom mišljenju, kao što je već napomenuo u drugim usporedivim predmetima koji se odnose na uznemiravanje koje potječe iz okoliša (vidi, primjerice, gore citirane predmete *Cokarić i drugi* i *Pawlak*), relevantno pravno sredstvo treba tražiti u odnosu na dostupne građanskopravne puteve kojima je moguće spriječiti i ukloniti prekomjerno uznemiravanje i naknaditi moguću štetu.

65. Već je primijećeno u predmetu *Cokarić i drugi* da je takvo pravno sredstvo predviđeno Zakonom o obveznim odnosima (vidi stavke 45. - 46. ove odluke). Treba također napomenuti da domaće pravo predviđa mogućnost takve zaštite Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (vidi stavak 44. ove odluke). Imajući na umu domaću sudsku praksu u vezi s tim dvama građanskopravnim putevima (vidi stavke 49. - 52. ove odluke), Sud smatra da su ti pravni putevi mogli osigurati djelotvoran pravni lijek za prigovore podnositelja zahtjeva. Podnositelji zahtjeva trebali su stoga podnijeti građansku tužbu nadležnim domaćim sudovima, no to nisu učinili.

66. Sud stoga utvrđuje da podnositelji zahtjeva nisu iscrpili dostupna i učinkovita domaća pravna sredstva. Prema tome, prigovor na temelju članka 8. Konvencije mora se odbaciti kao nedopušten na temelju članka 35. stavaka 1. i 4. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

67. U pogledu prigovora podnositelja nedostatku učinkovitog pravnog sredstva na temelju članka 13., Sud utvrđuje da je prigovor očigledno neosnovan s obzirom na gore navedeno obrazloženje i zaključke (vidi, primjerice, *Djaparidze protiv Moldavije* (odl.), br. 32530/07, stavak 37., 31. siječnja 2012.). Stoga se mora odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 3. točkom (a) i stavkom 4. Konvencije.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

Utvrdjuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 6. rujna 2018.

Renata Degener
Zamjenica tajnika

Kristina Pardalos
Predsjednik

PRILOG

1. Zorica TURKOVIĆ hrvatska je državljanka, rođena je 1943. godine i živi u Zagrebu;
2. Ivana TURKOVIĆ hrvatska je državljanka, rođena je 1998. godine i živi u Zagrebu;
3. Kristian TURKOVIĆ hrvatski je državljanin, rođen je 2010. godine i živi u Zagrebu;
4. Damir TURKOVIĆ hrvatski je državljanin, rođen je 1966. godine i živi u Zagrebu;
5. Daniel TURKOVIĆ hrvatski je državljanin, rođen je 1976. godine i živi u Zagrebu;
6. Luka TURKOVIĆ hrvatski je državljanin, rođen je 2000. godine i živi u Zagrebu;
7. Marinela TURKOVIĆ hrvatska je državljanka, rođena je 1977. godine i živi u Zagrebu;
8. Melita TURKOVIĆ hrvatska je državljanka, rođena je 1970. godine i živi u Zagrebu.

© 2018 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakтуру istoga.