



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

Ur. broj: 24. 11. 2017

Poslovni broj: Usž-2320/17-3

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te sudske savjetnice Marijane Čuk Kostrec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Grada Drniša, Drniš, Trg kralja Tomislava 1, kojeg zastupa opunomoćenik mr. sc. Ive Brkić, odvjetnik u Zadru, Široka ulica 14, protiv tuženika Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Zagreb, Radnička cesta 80, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Girk Kalun d.d. iz Drniša, Stjepana Radića 5, koju zastupa opunomoćenica Marija Pujó Tadić, odvjetnica u Zagrebu, Zrinjevac 15, radi dozvole za gospodarenje otpadom, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsI-358/15-18 od 24. veljače 2017., na sjednici vijeća održanoj 9. studenoga 2017.

presudio je

I. Poništava se presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsI-358/15-18 od 24. veljače 2017.

II. Poništava se dozvola za gospodarenje otpadom Ministarstva zaštite okoliša i prirode, KLASA: UP/I-351-02/14-11/14, URBROJ: 517-06-3-2-15-18 od 5. listopada 2015.

Obrazloženje

Pobijanom presudom odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje dozvole za gospodarenjem otpadom tuženika, KLASA: UP/I-351-02/14-11-14, URBROJ: 517-06-3-2-15-18 od 5. listopada 2015., kojom se zainteresiranoj osobi na lokaciji pogona za proizvodnju vapna, Stjepana Radića 86, Drniš, k.č.br. 1000, 1001, 1002, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1863/408, 1007, 1008, 1009, 1010, 1011, 1012, 1013, 1014, i 1863/404 k.o. Drniš dozvoljava obavljanje djelatnosti skupljanja i oporabe otpada. Upravni sud u Splitu ocijenio je dozvolu zakonitom pozivom na odredbe članka 175. stavka 1., članka 176. i članka 91. stavka 1. točke 9. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, broj 94/13. – dalje: ZOGO) uz obrazloženje da je izdana sukladno Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske i da je građevina u kojoj će se obavljati postupak gospodarenja otpadom planirana dokumentom prostornog uređenja, Prostornim planom uređenja Grada Drniša (Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije, broj 1/00., 7/06., 2/08., 8/12., 8/13. i 1/15.).

Protiv navedene presude tužitelj je podnio žalbu jer smatra kako je dozvola za gospodarenje opasnim otpadom izdana protivno Prostornom planu Šibensko-kninske županije (Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije, broj 11/02., 10/05., 3/06., 5/08., 6/12., 9/12.-

pročišćeni tekst, 4/13., 8/13. i 2/14.) dok u odnosu na Prostorni plan uređenja Grada Drniša navodi kako na lokaciji za koju je izdana dozvola nije dozvoljena gradnja ni smještaj građevina i postrojenja za gospodarenje opasnim otpadom, nego isključivo neopasnim građevinskim otpadom koji ne sadrži azbest. Poziva se na odredbu članka 91. stavka 1. točke 6. ZOGO prema kojoj građevina u kojoj će se obavljati postupak gospodarenja otpadom mora biti planirana dokumentom prostornog uređenja. Ističe kako se prvostupanjski sud pozvao na odredbu članka 176. ZOGO te neodređeno očito tvrdi kako za predmetnu dozvolu nije potrebno da se nekretnine u kojima se vrši zbrinjavanje opasnog otpada nalaze na lokaciji koja je za to predviđena i planirana u prostornom planu, pri čemu ističe da ranijom dozvolom zainteresiranoj osobi nije bilo dozvoljeno gospodarenje opasnim otpadom, a pobijanom dozvolom to je dopušteno. Ukazuje na odredbe članka 179. ZOGO koji nameće obvezu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da u svojem prostornom planu predvide lokacije za zbrinjavanje otpada kao i lokaciju za zbrinjavanje opasnog otpada i to u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ZOGO, a ako to ne učine u roku od godine dana od stupanja na snagu ZOGO, Vlada Republike Hrvatske će odrediti navedene lokacije na prijedlog ministra. Ističe kako je sporna dozvola izdana unatoč izričitom protivljenju tužitelja i peticiji koju su potpisali mještani Grada Drniša te da se lokacija građevine za gospodarenje otpadom nalazi neposredno uz Grad Drniš i svega 5 kilometara od Nacionalnog parka Krka. Nabraja štetna svojstva opasnog otpada i predlaže Sudu da odgodi izvršenje osporene dozvole te poništi prvostupanjsku presudu kao i pobijanu dozvolu. Podneskom od 27. listopada 2017. dostavlja odluku Grada Zagreba kojom je zainteresirana osoba odabrana za preuzimanje i daljnju uporabu otpada KB19 08 05, muljevi od obrade urbanih otpadnih voda. Navodi da se radi o mulju koji nastaje obradom svih fekalnih voda Grada Zagreba i to o količini od 134,7 tona dnevno. Smatra kako bi na temelju nezakonite dozvole zainteresirana osoba mogla zbrinjavati takav opasni otpad iz čitave Hrvatske ili Europe.

Tuženik u odgovoru na žalbu ističe kako tužitelj žalbenim prigovorima osporava lokaciju za gospodarenje odnosno termičkom obradom opasnog otpada. Obrazlaže kako je pojam termičke obrade otpada definiran odredbom članka 4. stavka 2. točke 61. ZOGO, radi se o postupku uporabe odnosno zbrinjavanja otpada, čija je svrha proizvodnja energije ili materijalnih proizvoda i u kojem se otpad koristi kao redovno ili dopunsko gorivo ili se u citiranom postupku otpad termički obrađuje radi zbrinjavanja. Pojam postrojenja za spaljivanje otpada određen je odredbom članka 5. stavka 1. točke 1. do točke 3. Pravilnika o termičkoj obradi otpada (Narodne novine, broj 75/16.) koji je stupio na snagu nakon donošenja osporene dozvole, ali se njime potvrđuje ono što je i prije bilo razvidno odnosno da se u konkretnom slučaju ne radi o spalionici otpada kako to tužitelj implicira u žalbi, nego o zbrinjavanju otpada postupkom termičke obrade. Pravilnikom o načinu i uvjetima termičke obrade otpada (Narodne novine, broj 45/07.) koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporene dozvole, bilo je propisano da se spalionicom otpada smatra postrojenje kojem glavna svrha nije proizvodnja energije ili materijalnih proizvoda, već se spaljivanje obavlja samo radi termičke obrade otpada. Ističe kako tužitelj u žalbi navodi obvezu jedinice područne (regionalne) samouprave da u dokumentima prostornog uređenja odredi lokaciju kazeta za zbrinjavanje azbesta, koja obveza se odnosi na zbrinjavanje otpada postupkom odlaganja, o čemu nije riječ u konkretnom slučaju, jer se predmetna dozvola odnosi na gospodarenje otpadom postupkom termičke obrade istog pa zaključuje da tužitelj nije uočio razliku između više postupaka zbrinjavanja otpada. Smatra kako je postupak proveden sukladno odredbama ZOGO-a, koji je propisao obvezu osoba kojima je sukladno Zakonu o otpadu (Narodne novine, broj 178/04.) izdana dozvola za gospodarenje otpadom, da u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu ZOGO-a podnesu zahtjev za izdavanje dozvole za

gospodarenje otpadom sukladno odredbama ZOGO-a, što ima značenje svojevrsnog usklađivanja dozvole s novim propisima, a predmetna dozvola predstavlja kontinuitet u poslovanju tvrtke, ostvarujući time legitimno očekivanje tvrtke na pravo na obavljanje djelatnosti uz poštivanje svih relevantnih uvjeta poslovanja. Iz sadržaja žalbe proizlazi da predlaže Sudu da žalbu kao neosnovanu odbije.

Zainteresirana osoba u odgovoru na žalbu također ukazuje kako tužitelj nije uočio razliku između više postupaka zbrinjavanja otpada kao ni bitnu činjenicu da se ovdje ne radi o spalionici otpada. Navodi kako je gospodarenje otpadom djelatnost od posebnog državnog interesa, a izdana dozvola za gospodarenje otpadom čini kontinuitet u poslovanju zainteresirane osobe koji traje od 2005. godine. Radi se o usklađivanju dozvole s novim propisima, a dozvola je izdana sukladno Planu gospodarenja otpadom, kako to zahtjeva odredba članka 91. stavka 1. točke 9. ZOGO. Smatra kako je u postupku izdavanja dozvole bilo potrebno dokazati usklađenost dozvole s odredbama Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, a ne prostornim planovima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ukazuje kako se sukladno odredbi članka 84. stavka 7. ZOGO, djelatnost uporabe i skupljanja te termičke obrade otpada, smatra gospodarskom djelatnošću te nalazi spornim način uporabe otpada koji prema članku 4. stavku 1. točke 30. ZOGO-a uključuje uporabu otpada postupkom spaljivanja kako se radilo i do sada i u drugim postrojenjima na području Republike Hrvatske. Razliku nalazi u tome da je ZOGO sada predvidio strože mjere i uvjete u odnosu na tehnologiju. Opisuje način gospodarenja otpadom u svojem pogonu te ističe kako je izvršen i očevid građevine u kojoj se obavljaju postupci gospodarenja otpadom tako da su provjereni svi relevantni elementi. Navodi kako se djelatnost tvrtke kontinuirano nadzire od strane nadležnih inspeksijski službi, svi izvještaji o provedbi inspeksijskih nadzora su javno dostupni i objavljeni na internetskim stranicama nadležnih tijela. Ističe da posjeduje uporabnu dozvolu za proizvodnu namjenu postrojenja za proizvodnju vapna, a u Prostornom planu Grada Drniša ono se nalazi u zoni određenoj za gospodarsku namjenu. Poziva se na odredbu članka 91. stavka 1. točke 6. ZOGO te ponavlja kako se građevina u kojoj se obavljaju postupci gospodarenja otpadom nalazi u zoni gospodarske namjene, a predstavlja tvornicu vapna za koju je izdana uporabna dozvola za proizvodnu namjenu. Poziva se na izvod iz djela prostornog Plana uređenja Grada Drniša koji je izdala Šibensko-kninska županija, Upravni odjel za prostorno uređenje i gradnju, Ispostava Drniš od 2. rujna 2014. Smatra kako u postupku nije odlučno protivljenje tužitelja (ni bilo koje druge osobe) izdavanju dozvole. Ukazuje da je tužitelju sukladno odredbi članka 95. ZOGO omogućen uvid u elaborat, a u peticiji se navode neutemeljene tvrdnje (spominje se azbest). Smatra neutemeljenim pozivanje žalitelja na odredbu članka 179. ZOGO, jer se navedene odredbe ne odnose na građevinu koja je predmet sporne dozvole, budući da se na temelju članka 4. stavka 1. točke 14. građevine druge namjene u kojima se vrši uporaba otpada (tvornica za proizvodnju vapna) ne smatraju građevinama za gospodarenje otpadom. Ističe kako mu je izdana dozvola za gospodarenje opasnim otpadom na lokaciji pogona za proizvodnju vapna, kao i da nikada nije obavljao djelatnost gospodarenja otpadom koji sadrži azbest niti je to predviđeno spornom dozvolom niti je bilo zatraženo. U odnosu na Nacionalni park Krka, koji je udaljen 15 kilometara od lokacije, navodi kako tim parkom upravlja upravo tuženik. Ističe da njegova tvrtka posluje od 1960. godine i zapošljava 100 radnika, osnovne djelatnosti su proizvodnja mineralnih sirovina (vapno i kameni agregati) i gospodarenje otpadom, za sve djelatnosti posjeduje potrebne dozvole i odobrenja i u potpunosti posluje u skladu sa zakonima Republike Hrvatske i Europske unije. Sve građevine su planirane prostorno planskom dokumentacijom, posjeduju uporabne dozvole i okolišnu dozvolu, a sporna dozvola je produljenje prijašnjih dozvola. Zaključuje kako bi stavljanje izvan snage sporne dozvole

prouzrokovalo značajnu štetu za zainteresiranu osobu, jer bi trebala prestati s djelatnošću, a u proteklim godinama su investirani višemilijunski iznosi u postrojenje i opremu za proizvodnju mineralnih sirovina i obradu otpada, s ciljem postizanja veće energetske učinkovitosti i usklađivanja s EU direktivama i propisima iz područja zaštite okoliša. Dokaz tomu su svi uredni nalazi inspekcijskih službi i sve dobivene dozvole. Većina zaposlenih i onih koji o njima ovise su upravo stanovnici Grada Drniša kojima je rad u tvrtki zainteresirane osobe glavni i jedini izvor egzistencije. Napominje kako uredno podmiruje sve porezne obveze čime doprinosi i proračunu jedinice lokalne samouprave. Predlaže Sudu da žalbu kao neosnovanu odbije.

Žalba je osnovana.

Pobijanom presudom Upravni sud u Splitu je ocijenio da je sporna dozvola za gospodarenje otpadom izdana sukladno odredbi članka 91. stavka 1. točke 9. ZOGO prema kojoj odredbi se u postupku izdavanja dozvole utvrđuje usklađenost zahtjeva s odredbama Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (članak 17. ZOGO), međutim, zanemario je odredbu članka 91. stavka 1. točke 6. ZOGO-a prema kojoj se u postupku izdavanja dozvole utvrđuje i da je građevina u kojoj će se obavljati postupak gospodarenja otpadom planirana dokumentom prostornog uređenja.

U odnosu na navedeno prvostupanjski sud je ocijenio lokaciju građevine sukladno Prostornom planu jedinice lokalne samouprave, dok međutim uopće nije ocijenio relevantan tužbeni prigovor da se radi o postupanju s otpadom protivno odredbi članka 154. stavka 9. Prostornog plana Šibensko-kninske županije. Tom je odredbom propisano kako se Planom omogućuje privremeno skladištenje i obrada neopasnog tehnološkog otpada i termička obrada neopasnog otpada u gospodarskoj zoni Girk-Kalun (Grad Drniš) u cilju smanjenja potrošnje neobnovljivih izvora energije i emisije Co2. Lokacijski uvjeti će se utvrditi u PPUG Drniša, uz uvažavanje svih propisa zaštite okoliša za sadržaje zone u cjelini. Nadalje, članak 154. stavak 2. istoga plana propisuje kako se njime utvrđuje prijedlog cjelovitog i zajedničkog sustava gospodarenja komunalnim i tehnološki neopasnim otpadom na području Županije koji se temelji na Planu gospodarenja otpadom.

S obzirom da je odredbom članka 61. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13., dalje: ZPU) propisano da prostorni plan niže razine mora biti usklađen s prostornim planom više razine to je u konkretnom slučaju za odlučivanje o zahtjevu zainteresirane osobe u smislu naprijed navedene odredbe članka 91. stavka 1. točke 6. ZOGO prvenstveno mjerodavan prostorni plan područne (regionalne) razine, odnosno prostorni plan županije iz kojeg ne proizlazi mogućnost privremenog skladištenja i obrade opasnog otpada na odobrenoj lokaciji.

Prema ocjeni ovog suda, svi uvjeti za izdavanje dozvole za gospodarenje otpadom propisani člankom 91. ZOGO, na kojem je utemeljena i sporna dozvola, moraju biti kumulativno ispunjeni pa je Upravni sud u Splitu pogrešno primijenio materijalno pravo zanemariivši odredbe prostornog plana višeg reda o postupanju s otpadom, a osvrnuvši se samo na prostorni položaj nekretnina obuhvaćenih spornom dozvolom prema planu nižeg reda. Naime, sukladno odredbi članka 54. ZPU prostorni plan osim grafičkog dijela (kartografskog prikaza) sadrži i tekstualni dio odnosno odredbe za provedbu, koje su pravne norme i kojima se, između ostalog, propisuju uvjeti provedbe zahvata u prostoru. Grafički dio prostornog plana sastoji se od kartografskih prikaza na koji upućuju odredbe za provedbu.

U odnosu na prostorni položaj nekretnina koje su obuhvaćene spornom dozvolom Upravni sud u Splitu navodi odredbu članka 176. ZOGO-a, koji u točki 3. propisuje da se građevina iz članka 83. ovoga zakona smatra usklađenom u pogledu namjene građevine do završetka postupka valorizacije lokacije građevine sukladno propisima iz prostornog uređenja,

ako se na dan stupanja na snagu ZOGO nalazi u zoni određenoj dokumentom prostornog uređenja jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave: izvan naselja na izdvojenom građevinskom području gospodarsko – proizvodne namjene ili unutar naselja na površinama gospodarske namjene – proizvodne, pretežito industrijske i na površinama poslovne namjene – komunalno servisne ili na području određenom za gospodarenje otpadom. Međutim ovaj sud ističe da iz ovjerenog preslika grafičkog djela Prostornog plana Grada Drniša (na koji upućuje prvostupanjski sud), nedvojbeno proizlazi kako se jedna od obuhvaćenih čestica (čest. zem. 1863/404 k. o. Drniš) dijelom nalazi izvan obuhvata građevinskog područja.

Slijedom izloženog, na temelju odredbe članka 74. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) presuđeno je kao u izreci.

U Zagrebu 9. studenoga 2017.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.

Za točnost otpisavka - ovlaštena službenik

