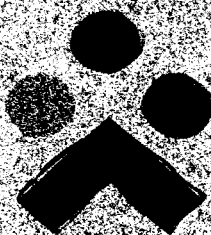


**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I
PROSTORNOG UREĐENJA
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE**

**GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O RADU
ZA 2002. GODINU**



Zagreb, ožujak 2003.

Sadržaj:

1	UVOD	2
2	URBANISTIČKA INSPEKCIJA	7
3	GRAĐEVNA INSPEKCIJA	13
4	INSPEKCIJA ZAŠTITE OKOLIŠA	24
5	INSPEKCIJA ZAŠTITE PRIRODE	38
6	ZAKLJUČAK	45

Izvještaj pripremili:

Sladana Miočić, pomoćnica ministra
Držislav Dobrinić, glavni urbanistički inspektor
Jasna Kavurčić, glavna građevna inspektorica
Anita Patekar Pokrovac, glavna inspektorica zaštite okoliša i prirode
Katica Bezuh, voditeljica Odsjeka inspekcijskog nadzora zaštite prirode

1. UVOD

U izvještajnom razdoblju od 1. siječnja 2002. godine do 31. prosinca 2002. godine, Uprava za inspekcijske poslove provodila je nadzor nad primjenom zakona i propisa iz nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja djelovanjem

- Urbanističke inspekcije,
- Građevne inspekcije,
- Inspekcije zaštite okoliša i
- Inspekcije zaštite prirode

izvršavajući zadaće Uprave sa ciljem

- ostvarenja uvjeta za optimalno gospodarenje prostorom i
- postizanja višeg stupnja zaštite okoliša i prirode

Navedeni inspekcijski nadzori provedeni su putem četiri odjela u sjedištu Uprave i sedam odjela za inspekcijski nadzor u područnim jedinicama. Sistematizacijom u Upravi predviđena su 294 radna mjesta, a stanje popunjenosti bilo je:

- 252 službenika (85,71%) - 01.01.2002. godine
- 243 službenika (82,65%) - 31.12.2002. godine (VSS-178, VSS-36, SSS-29)

Prilog 1 – Shematski prikaz ustroja Uprave za inspekcijske poslove

Prilog 2 – Struktura radnih mjesta u Upravi za inspekcijske poslove na dan 31.12.2002. godine

Tijekom izvještajnog razdoblja poslovi i zadaće inspekcije u sastavu Uprave temeljili su se na programu rada Uprave kako bi se ostvarili navedeni postavljeni ciljevi prezentirani u "Godišnjem izvještaju o radu za 2001. godinu", a u skladu s definiranom misijom:

"Unapređivanje stanja u prostoru u cilju optimalnog gospodarenja prostorom, te postizanje višeg stupnja zaštite okoliša i prirode"

Slijedom navedenoga po inspekcijama je provoden nadzor u skladu s posebnim zakonima i propisima koji određuju ovlasti i način obavljanja inspekcijskih nadzora, i to:

Urbanistička inspekcija – provodila je nadzore nad primjenom zakona i propisa o prostornom uređenju u postupku izrade, donošenja i provedbe dokumenata prostornog uređenja i pracenja stanja u prostoru. Područje inspekcijskog nadzora podrazumijevalo je kontrolu svih dokumenata prostornog uređenja koji se donose na državnoj, županijskoj, gradskoj i općinskoj razini, lokacijske dozvole i potvrde o usklađenosti akata o parcelaciji s lokacijskim dozvolama koje izdaju Ministarstvo i nadležna tijela državne uprave za poslove prostornog uređenja u županijama i Gradu Zagrebu.

Građevna inspekcija – provodila je nadzore nad primjenom zakona i propisa o gradnji, rekonstrukciji i održavanju građevine koja mora udovoljiti propisanim bitnim zahtjevima za građevinu tijekom gradnje i u predviđenom vremenu njezinog korištenja, te provodila nadzor nad zakonitošću akata u pokrenutim inspekcijskim postupcima. Inspekcijskim nadzorom nadzirana je zakonitost rada svih sudionika u gradnji, investitora, projektanata, izvođača, nadzornih inženjera i revidenata. Po utvrđenim povredama zakona i propisa, inspektori su provodili upravni postupak, te izričali mjere određene Zakonom o gradnji s ciljem usklađivanja rada sudionika u gradnji sa zakonom i propisima, te ostvarenja zahtjeva bitnih za građevinu.

Inspekcija zaštite okoliša – temeljem Zakona o zaštiti okoliša, Zakona o otpadu i Zakona o zaštiti zraka, nadzirala je rad jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i rad pravnih i fizičkih

osoba u primjeni standarda zaštite okoliša i provođenju mjera zaštite okoliša utvrđenih Strategijom zaštite okoliša i Planom intervencija, mjerenja emisija i imisija, mjere zaštite okoliša utvrđene u postupku procjene utjecaja na okoliš, sanacijske Programe i praćenje učinaka sanacijskih programa, te tehničku opremljenost pravnih osoba registriranih i ovlaštenih za obavljanje poslova zaštite okoliša, korištenje sredstava određenih za provođenje mjera zaštite okoliša i provedbu ratificiranih međunarodnih ugovora iz područja zaštite okoliša.

Inspekcija zaštite prirode – obavljala je nadzor, temeljem Zakona o zaštiti prirode, podzakonskih akata i ratificiranih međunarodnih konvencija, nad radom javnih ustanova koje upravljaju zaštićenim dijelovima prirode, te nad pravnim i fizičkim osobama koje provode radnje na zaštićenim dijelovima prirode, zaštićenim biljkama, gljivama i životinjama ili na drugi način utječu na njihovu kakvoću.

Uz navedene redovne zadace, tijekom izvještajnog razdoblja posebna pozornost posvećena je ostvarivanju strateških odrednica djelovanja postavljenih početkom 2002. godine u cilju povećanja efikasnosti, učinkovitosti i ekonomičnosti, te transparentnosti rada inspekcija u interesu općeg dobra. Strateške odrednice djelovanja definirane su temeljem snimke stanja u Upravi koja je provedena tijekom 2001. godine sa ciljem dobivanja informacija o opremljenosti, uvjetima rada, razini planiranja i kontrole, stvarnom broju nadzora, stručnoj osposobljenosti inspektora, te načinu i stupnju zakonitosti postupanja. U protekloj godini ostvareni su određeni kvalitativni pomaci unutar definiranih odrednica.

□ **Smanjenje broja ispostava inspekcijskih službi**

Početkom 2002. godine 252 službenika obavljala su svoje radne obveze na 117 lokacija. Od toga je oko 60 službenika locirano u sjedištu Uprave u Zagrebu, Gajeva 30. U 7 područnih jedinica većina službenika bila je raspoređena na izdvojenim lokacijama (jedan čovjek - jedan ured). Jasno je vidljivo da je takva razgranatost imala za posljedicu neracionalno korištenje resursa uz visoke troškove, te nemogućnost kvalitetnog organiziranja provođenja programa, planova rada i uspostavljanja mehanizama kontrole izvršenja planova.

Tijekom prošle godine riješeni su problemi uredskih prostora u PJ Split, PJ Osijek i PJ Varaždin, te dijelom i u PJ Zadar - Odsjek Šibenik. Time se broj ispostava smanjio za 39, a uvjeti rada u nabrojenim područnim jedinicama dosegli su primjerenu razinu. U protekloj godini u znatnoj mjeri je poboljšana opremljenost inspekcije u sjedištu Uprave. Očito je da problem pronalazanja odgovarajućih uredskih prostora, te smanjenje broja lokacija i dalje ostaje prioritet kao bitna pretpostavka za racionalizaciju, te realizaciju definiranih ciljeva. Područne jedinice i ispostave Uprave za inspekcijske poslove

Stanje na dan 31. prosinca 2001. godine



Stanje na dan 31. prosinca 2002. godine



□ Informatizacija Uprave za inspekcijske poslove

Usvojena Strategija razvika Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću" - Informatizacijska i komunikacijska tehnologija, te proklamirani ciljevi Programa Vlade jasno naznačuju da u svom razvitku Hrvatska mora uzurbano slijediti i sustići razvijeni svijet, te kroz uporabu informacijskih i komunikacijskih tehnologija omogućiti opći napredak društva, te povećanje kvalitete življenja na svim područjima.

Za učinkovitu državnu upravu nužna je pretpostavka uvođenje racionaliziranih standardiziranih postupaka i metoda rada, kako bi se osigurala efikasnost i ujednačenost rada upravnih tijela, a time i ravnopravnost građana bez obzira gdje i tko obavlja službeničke poslove i gdje se građanin nalazi. Bez informatizacije je teško, pa skoro i nemoguće postizanje pojednostavljenja, racionalizacije i automatiziranja administrativnih postupaka, kao ni prenošenje poslova iz uprave ovlaštenim izvršiteljima. Podizanje kvalitete javnih usluga podrazumijeva mogućnost jednostavnog, brzog i neposrednog pristupa uz korištenje modernih tehnologija.

Informatizacija organizacije u pravilu podrazumijeva restrukturiranje i racionalizaciju poslovanja (reengineering poslovnih procesa). Doslovno stavljanje zatečenog stanja odnosno načina rada "u računalno" nije moguće, a ne bi bilo ni primjereno uvažavajući svrhu informatizacije kao osnovu za uvođenje transparentnog i uređenog sustava s povećanom razinom operativnosti i jednostavnom kontrolom. Primjerice Pravilnik o unutarnjem redu može poslužiti za razumijevanje dužnosti sistematiziranih radnih mjesta, ali ne opisuje poslovne procese.

Izgradnja informacijskog sustava je proces koji se ne može vezati uz izvještajno razdoblje uvažavajući između ostalog i činjenicu da je informatizacija posao trajnog karaktera, kako zbog stalnih promjena u organizaciji i okruženju, tako i zbog napretka tehnologije. Ne zanemarujući aspekt otpora koji se javlja pri uvođenju reda i transparentnosti koja direktno narušava neopravdane privilegije pojedinca, sustavni pristup izgradnji informacijskog sustava Uprave odražava se kroz akcije poduzete tijekom izvještajnog razdoblja.

- **Pristupilo se izradi snimke stanja i potreba** kako bi se ustanovio stupanj informatiziranosti, definirali postojeći problemi i potrebe, te razjasnili poslovni procesi koji žive unutar organizacije. Primijenjena je metodologija razgovora (intervjua) s ključnim ljudima po inspekcijama, obrade relevantnih dokumenata, analiza veza s drugim Upravama i Vanjskim tijelima čije se akcije odražavaju na sustav. Izrađena je SWOT analiza.
- Izrađena je stručna studija **"Projekti informatizacije"** u kojoj se analiziraju mogući aspekti izgradnje i razvoja informacijskog sustava, te sadržano i opuhvatno definiraju projekti informatizacije (prijavljeni Uredu za informatizaciju Vlade Republike Hrvatske).
- Vezujući se na snimku stanja i studiju, tim stručnjaka s Fakulteta elektrotehnike i računalnih znanosti izradio je **"Studiju informatizacije Uprave"** kojom se definira i opisuje konceptualni i logički model podataka kao podloga za izradu modela procesa odlučivanja i kojom se daje osnova za izgradnju transakcijske baze podataka koja treba biti podržana pri izradi informacijskog sustava (IS).
- Uvažavajući iskustvenu spoznaju da kvalitetna informatička rješenja koja su sazrijela u sustavu su u pravilu ona koja su projektirana zajedno s informatičkim stručnjacima s jedne strane, te s kompetentnim, motiviranim djelatnicima koji će koristiti taj sustav s druge strane, definirani su zahtjevi za prvi od četiri prijavljena projekta, a to je **"Informacijski sustav inspekcijskog nadzora"**. Uključujući ljude "iznutra", u gradnji sustava razbijaju se otpori prema prihvaćanju istog, a rezultat takvog rada su pilot projekt **"Djelovodnik inspekcijskog nadzora"** i pripremljena natječajna dokumentacija.

Kao tehnološka podrška gore opisanom procesu tijekom izvještajnog razdoblja u sjedištu Uprave je:

- nabavljena i stavljena u funkciju nova računalna i komunikacijska oprema;
- provedeno računalno umrežavanje;

- nabavljena programska oprema za grupnu (timsku) suradnju — kolaboraciju, te centralizirano upravljanje dokumentima, automatizaciju tijeka poslovnih aktivnosti "workflow management" i upravljanje aktivnostima i projektima (software Lotus/Notes), te je provedena osnovna izobrazba djelatnika za korištenje sustava;
- uveden je jedinstveni način antivirusne zaštite s TrendMicro Av software-om.

I područne jedinice u kojima je riješen problem uredskih prostora opremljene su novom računalnom i komunikacijskom opremom.

Nažalost, dinamika opisanih procesa nije realizirana u skladu s planiranom. Za uspjeh informatizacije presudno je razumijevanje i podrška "s vrha" kao i shvaćanje važnosti uvođenja kvalitetnog informatičkog sustava koji treba odgovoriti na zahtjeve "iznutra" što je moguće postići jedino uključivanjem u njegovu izgradnju stručnih suradnika koji će se njime služiti. Takav uređeni sustav ne smije ovisiti o promjeni unutar organizacije jer njegov kostur čine poslovni procesi, te on mora osigurati:

- koristi koje će se ostvarivati transparentnošću, racionalizacijom, te povećanjem učinkovitosti i uvođenjem kontrole;
- osjećaj sigurnosti i zaštićenosti djelatnika koji se njime služe jer se takva rješenja temelje na usvojenim strogo definiranim procedurama.

□ Stručno usavršavanje službenika

Stručno usavršavanje stalna je obveza svakog inspekcijskog službenika, a također postoji potreba da se unutar Uprave kontinuirano organiziraju razni oblici stručne izobrazbe. U tom smislu tijekom protekle godine pružana je stručna pomoć davanjem neposrednih uputa, savjeta, mišljenja i objašnjenja inspekcijskim službenicima u Područnim jedinicama od strane odjela i službenika u sjedištu Uprave. Tako je samo od strane Odjela za pravne poslove i praćenje stanja pružanjem stručne pomoći i postupanjem po predstavkama građana obrađen 891 predmet. Organizirani su i provedeni stručni skupovi po pojedinim inspekcijama, te je organizirana informatička izobrazba djelatnika u sjedištu Uprave.

Inspektor zaštite okoliša putem BERCEN mreže (Balkan Environmental Regulation Compliance and Enforcement Network) uključeni su u međunarodnu suradnju te kroz sudjelovanje u radionicama i boravkom u inspekcijskim službama zemalja EU imaju priliku kroz direktne kontakte razmijeniti stručna iskustva i učiti od kolega koji djeluju u uređenim sustavima po definiranim procedurama i razrađenim metodologijama.

Službenici koji obavljaju odgovorne upravljačke funkcije započeli su osposobljavanje za vođenje projekata pohađajući tečaj "Temelji projektnog menadžmenta". Naime, projektni pristup obavljanju poslova unutar državne uprave je pristup koji promiču države članice EU, a pred inspektore kao važnu kariku u kontroli provođenja zakona postavljaju se visoki zahtjevi stručnosti, organiziranosti i kontinuirane izobrazbe. Takav pristup podržava se i primjenjuje unutar ove Uprave.

Treba istaknuti da mogućnost stručnog usavršavanja predstavlja i način motivacije službenika koji se odgovorno i predano odnose prema zahtjevnom inspekcijskom poslu.

□ Promjena organizacije i načina rada

Djelovanje unutar gore obrazloženih strateških odrednica nužno je promatrati kao proces u tijeku koji se ne može vezati uz izvještajno razdoblje. Podloga za smisleno oblikovanje sustava je okrupnjavanje radnih mjesta. Informatizacija je nužnost i alat pri uvođenju procedura koje izgrađuju sustav kojim se osigurava transparentnost i učinkovitost. Ulaganje u znanje preduvjet je za kvalitetno implementiranje i realizaciju planiranih zadataka. Sukladno tome razumljivo je da se strateške odrednice ne mogu razdvojiti već se nužno isprepliću i djeluju interaktivno. Rezultati

djelovanja unutar tih strateških odrednica moraju biti vidljivi u promjeni načina rada Inspekcije, te kvantitativno mjerljivi.

Temeljem sustavnih stručnih kontrola provedenih tijekom 2001. godine uočeno je da se inspekcijsko postupanje odvijalo isključivo po predstavkama, a odabir je vršen po slobodnoj volji inspektora. Ocjenjujući takav način rada izuzetno lošim, jer je rezultirao stihijskim pristupom poslu i nije pružao mjerljive kategorije djelotvornosti, kao nužnost je izrađen Program rada s definiranim prioritetima djelovanja. U skladu s Programom organizirane su sustavne akcije po pojedinim inspekcijama uvažavajući raspoložive ljudske resurse, te zatečeni stupanj stručne i organizacijske osposobljenosti. Uvodi se projektni pristup definiranju i provedbi zadataka, te timski pristup izvršenju stavljajući poseban naglasak na važnost međusobne koordinacije između inspekcija.

Kao ilustraciju gore opisanog načina rada prikazat ćemo promjene uvedene u Građevnoj inspekciji čije je djelovanje nažalost i tijekom 2002. godine bilo usmjereno na suzbijanje bespravne gradnje. Suočavajući se s velikim brojem slučajeva bespravne gradnje i činjenicom da je takvo djelovanje društveno prihvaćeno ponašanje, te s ustaljenim načinom rada u kojem su inspektori izlazili na teren isključivo po prijavama građana, iz temelja je promijenjen način pripreme i obavljanja inspekcijskog nadzora. Kao prioritet djelovanja postavljeno je sprečavanje bespravne gradnje u začetku te timovi inspektora, u skladu s Planom rada i detaljno definiranim procedurama postupanja, obavljaju sustavni pregled terena (SPT). Svi novootvoreni upravni predmeti u skladu sa spomenutom procedurom stavljaju se u proceduru rješavanja u najkraćem mogućem roku u skladu s relevantnim zakonima. Definirani su i kriteriji po kojima predmeti koji su dovedeni do faze administrativnog izvršenja rješenja idu u sam proces izvršenja uklanjanja putem druge osobe angažirane od strane Ministarstva. Bespravna gradnja obrađena po navedenim procedurama prioritet je za izvršenje uklanjanjem. U opisanom slučaju inspektori postupaju po službenoj dužnosti u skladu s programom i planovima rada. Uzimajući u obzir iznimno velik broj bespravno izgrađenih objekata (za 10.000 dohvaćen je zaključak o dozvoli izvršenja) i nedovoljan broj inspektora koji bi mogli odgovoriti na sve nove zahtjeve, a u skladu s gore opisanim promjenama, ovaj način rada procijenjen je kao jedini mogući kako bi primjena represivnih mjera ostvarila i svoju edukativnu ulogu. Na takav način racionalizira se rad inspektora, smanjuju se troškovi izvršenja inspekcijskih rješenja, isključuje se mogući utjecaj pojedinca na odabir predmeta koji idu u izvršenje i povećava se ukupna učinkovitost djelovanja.

Primjenjujući gore opisani način organizacije inspekcijskog nadzora tijekom 2002. godine utvrđeno je preko 300 bespravnih gradnji u začetku koje primjenom zatečenog načina postupanja ne bi bile otkrivene niti bi bili pokrenuti upravni postupci protiv bespravnih graditelja. Samo uvođenje procedura naišlo je na citav niz različitih oblika otpora, a posljedica je odlazak određenog broja inspektora iz Uprave. Upraznjena mjesta popunjavaju se novim ljudima što daje dodatnu kvalitetu sustavu koji je izuzetno trom u pogledu mogućnosti promjene radnog mjesta. Očekuje se kvantitativno mjerljiv pomak tijekom 2003. godine jer je faza uvođenja i prihvaćanja promjene privedena kraju. Rezultati su kvalitativno već mjerljivi jer su u proces kontrole po fazama uvedeni i modeli izobrazbe na pojedinačnim slučajevima.

2. URBANISTIČKA INSPEKCIJA

Nadzor Urbanističke inspekcije i u ovom izvještajnom razdoblju provođen je s ciljem ostvarenja uvjeta za usklađeno uređivanje prostora. Nadzirani su opći akti prostornog uređenja koje donose predstavnička tijela područne (regionalne) i lokalne samouprave, pojedinačni akti koje izdaju nadležna tijela državne uprave, te uvjeti i način rada pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju stručne poslove prostornog uređenja.

Tijekom izvještajnog razdoblja značajno je poboljšana osposobljenost urbanističkih inspektora za obavljanje složenih poslova inspekcije obzirom na: organizaciju posla, projektni pristup zadacima, prihvaćanje timskog rada, kontinuiranu izobrazbu, veće stručno iskustvo, te poboljšane uvjete rada.

Veći dio izvještajnog razdoblja poslove Urbanističke inspekcije obavljalo je 7 službenika, što predstavlja prosječnu popunjenost od 58,33%, u odnosu na 12 mjesta predviđenih Pravilnikom.

U 2002. godini zaprimljena su 253 podneska (29,08% više u odnosu na 2001. godinu). Na temelju tih podnesaka obavljen je nadzor nad 77 planova (54% više u odnosu na 2001. godinu) i 118 lokacijskih dozvola (12,38% više u odnosu na 2001. godinu).

2.1. Nadzor nad dokumentima praćenja stanja u prostoru

Dokumenti praćenja stanja u prostoru su **Izvješće o stanju u prostoru** i dvogodišnji **Program mjera za unapređenje stanja u prostoru** koje, u skladu s člankom 11. Zakona o prostornom uređenju iz 1994. godine, donosi Sabor Republike Hrvatske, te predstavnička tijela županija, gradova i općina. Dokumentima praćenja stanja u prostoru određuje se potreba izrade novih i/ili izmjene i dopune postojećih planova. Stoga se bez njihovog donošenja ne bi smjeli donositi prostorni planovi.

Trenutno stanje donesenih Programa mjera, od stupanja na snagu Zakona o prostornom uređenju do prosinca 2002. godine, je sljedeće:

- Programi mjera doneseni su u 20 županija i Gradu Zagrebu (100%), u 123 grada (100%), te u 407 od ukupno 424 općine u Hrvatskoj (95,99%). Od 407 općina koje su donijele programe mjera, 21 općina ih nije objavila, na što su obvezane čl. 11. Zakona o prostornom uređenju.

U odnosu na pokazatelje iz prošlogodišnjeg izvješća (u 2001. godini 396 Programa mjera koje donose općine) razvidan je minimalan pomak u broju novih Programa mjera, što govori da se dokumentima praćenja stanja u prostoru i dalje ne pridaje značenje koje oni u sustavu prostornog uređenja zauzimaju. Praksa iz nadzora pokazuje da se češće rade izmjene i dopune postojećih Programa mjera (i na temelju njih novi Programi mjera) nego Izvješća o stanju u prostoru. Direktna posljedica gore opisanoga su nepotpuni i neusklađeni podaci koji služe za izradu i praćenje provedbe dokumenata prostornog uređenja.

Prilog 1 UI – Dinamika izrade i donošenja Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru, županija

Prilog 2 UI – Dinamika izrade i donošenja Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru, općina i gradova

Prilog 3 UI – Pregled općina koje nisu donijele (objavile) dokumente praćenja stanja u prostoru

2.2. Nadzor nad dokumentima prostornog uređenja

Na temelju podataka pribavljenih tijekom izvještajnog razdoblja, razmatrana su postupanja županija, gradova i općina u izradi i donošenju prostornih planova, osobito **prostornih planova županija (PPŽ), prostornih planova uređenja općina i gradova (PPUO/PPUG) i generalnih urbanističkih planova (GUP)**.

Nizom izmjena i dopuna Zakona o prostornom uređenju svi su rokovi za donošenje prostornih planova više puta produžavani i u konačnici ukinuti. Ukidanje rokova utjecalo je na mogućnost postupanja inspekcije. Naime, rokovi koje propisuje Zakon o prostornom uređenju bili su vezani uz mjeru raspuštanja predstavničkog tijela koju pak propisuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prema kojemu će, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Vlada Republike Hrvatske raspustiti predstavničko tijelo ako u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan. Zbog toga Urbanistička inspekcija nema mogućnost djelovanja u slučaju kad jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne pristupi izradi plana "nove generacije" (planovi čija je izrada određena Zakonom o prostornom uređenju iz 1994. godine).

Pored navedenog utjecaja na postupanje Inspekcije važno je istaknuti istaknuti da "stara generacija planova" ne prati nove zahtjeve u prostoru. Naime, do donošenja novih PPUO/PPUG-ova na snazi su PP-vi bivših općina bez obzira na vrijeme njihovog donošenja, a u te planove nisu ugrađeni parametri novih prostornih potreba i tehnologija (npr. bazne telekomunikacijske stanice). Nakon donošenja prostornih planova županija nužno je usklađenje cjelokupne prostorno-planske dokumentacije. Stanje je sljedeće:

a) Prostorni planovi županija i Grada Zagreba

Do 31. prosinca 2002. godine doneseno je svih 20 prostornih planova županija i Prostorni plan Grada Zagreba (u izvještajnom razdoblju doneseno je 10 prostornih planova županija, te izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Zagreba).

Prilog 4 UI – Pregled donošenja prostornih planova županija i Grada Zagreba

Postupak donošenja prostornih planova županija završen je s 3 godine zakašnjenja u odnosu na prvi rok određen Zakonom o prostornom uređenju - 23. travnja 1999. godine. Najvažniji razlozi zakašnjenja su: sporo formiranje županijskih zavoda za prostorno uređenje koji su bili stručni nositelji izrade a od kojih većina nije postojala do donošenja Zakona i činjenica da je to prva generacija planova.

U postupku izdavanja suglasnosti ovog Ministarstva izrađeno je 5 stručnih nalaza Urbanističke inspekcije.

b) Prostorni planovi područja posebne namjene

U postupku prethodne rasprave o Prostornom planu Parka prirode Učka izrađen je stručni nalaz Urbanističke inspekcije.

c) Prostorni planovi gradova i općina

Donošenje županijskih planova utjecalo je na pojačanu dinamiku donošenja onih prostornih planova iz nadležnosti općina i gradova (**Prostorni planovi uređenja gradova/općina - PPUG/PPUO**) koji su bili doneseni u obliku konačnog prijedloga plana, ali nisu mogli dobiti suglasnost do donošenja prostornog plana županije. Stanje je:

- ❑ samo u 23 od 123 grada (18,69%) doneseni su propisani PPUG (7,31% više u odnosu na 2001. godinu), a u 39 općina od njih 424 (9,19%) doneseni su PPUO (3,99% više u odnosu na 2001. godinu);
- ❑ u raznim fazama izrade i donošenja je 82 PPUG (66,66% gradova) i 275 PPUO (64,85% općina), od čega je u pripremljenoj fazi 30 PPUG (24,39% gradova) i 119 PPUO (28,06% općina);
- ❑ u preostalih 18 gradova (14,63%) nije započela izrada tih planova (4,11% manje u odnosu na 2001. godinu) kao ni u 110 općina (25,94%), (13,54% manje u odnosu na 2001. godinu).

Na ukupnu dinamiku donošenja negativno je utjecala već navedena okolnost ukidanja rokova za njihovo donošenje pa ona i dalje nije zadovoljavajuća.

Nepovoljna je i dinamika donošenja drugih prostornih planova:

- ❑ **Generalnih urbanističkih planova (GUP);**
- ❑ **Urbanističkih planova uređenja (UPU);**
- ❑ **Detaljnih planova uređenja (DPU);**

Napominje se da je obveza donošenja Generalnih urbanističkih planova utvrđena Zakonom za gradove koji su sjedišta županija i gradove s više od 15.000 stanovnika. Doneseno je samo 15 GUP-ova, pa, između ostalih, nije donesen ni Generalni urbanistički plan Grada Zagreba.

U skladu sa Zakonom o prostornom uređenju, dokumentima prostornog uređenja određuje se svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora, te mjerila i smjernice za uređenje i zaštitu prostora. Dokumenti prostornog uređenja doneseni do stupanja na snagu Zakona iz 1994. godine, tzv. "stara generacija planova" ili njihovo nepostojanje, razlog su sukobima u prostoru što implicira nemogućnost njegove zaštite. Nepostojanje ažuriranih dokumenata prostornog uređenja onemogućava adekvatno odgovaranje na zahtjeve za novim zahvatima u prostoru, pa je jasno da ovakvo stanje nije u funkciji kvalitetnog gospodarenja prostorom.

Prilog 5 UI – Pregled broja prostornih planova u izradi

Od 1375 važećih prostornih planova općina i gradova, tek njih 674 su novi prostorni planovi (46,76%) odnosno doneseni su pozivom na Zakon o prostornom uređenju iz 1994. godine. Pomak u korist "nove generacije planova" u odnosu na 2001. godinu iznosi samo 14,08%.

Općine i gradovi, umjesto da donose Zakonom uvjetovanu "novu generaciju prostornih planova" (PPUG/G, GUP, UPU i DPU) rješavaju pojedinačne probleme u prostoru čestim izmjenama i dopunama prostornih planova donesених po ranijim propisima prostornog uređenja i to: **prostornih planova ranijih općina (PPO), provedbenih urbanističkih planova (PUP) i odluka o građevinskim područjima.** Navedene izmjene planova u pravilu se odnose na dijelove obuhvata istih planova, pa i na pojedine objekte. Urbanistička inspekcija nema zakonom propisanih mehanizama za sankcioniranje ove pojave koja se često u praksi pokazuje negativnom jer su zbog takvog pristupa prostornom planiranju koji često slijedi pojedinačni interes učestali slučajevi neusklađenih prostornih rješenja.

Naglašava se specifičnost i izuzetna složenost provođenja nadzora nad dokumentima prostornog uređenja. Oni su ujedno opći akti prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, njihovu izradu ovisno o vrsti plana karakteriziraju duži rokovi (i po nekoliko godina), brojne stručne grupe, a u postupku donošenja provodi se više rasprava. Samo tematsko područje regulirano je s više zakona.

Prilog 6 UI – Pregled broja važećih prostornih planova

c) Postupci inspekcije

U izvještajnom razdoblju nadzirano je **77 planova** (54% više u odnosu na 2001. godinu), od čega je 10 planova u izradi. U 22 predmeta nadziranih planova (28,57%) poduzete su mjere Urbanističke inspekcije zbog utvrđenih nepravilnosti u izradi i donošenju tih planova. Poduzete su sljedeće mjere:

- 1 mjera izdavanja naloga za stavljanje izvan snage dijela plana uz pokretanje postupka za njegovo ukidanje i to za 1 PPŽ;
- 1 mjera stavljanja van snage prostornog plana i to za 1 PPUG;
- 11 mjera usklađenja planova s planom šireg područja, Zakonom i drugim propisom i to za 1 izmjenu i dopunu PPGZ, 1 PPO (bivše općine), 1 GUP, 6 DPU-a i 2 PUP-a;
- 9 obavijesti o prestanku važenja plana i to za 9 PUP-ova ili PUMN-ova.

Prilog 7 UI – Pregled nadzora nad općim aktima

Za slučaj nepostupanja po određenim mjerama Urbanistička inspekcija ne postupa samostalno već se inicira postupak ukidanja spornih planova/odluka primjenom čl. 80. i 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Taj postupak pokrenut je u slučaju amandmanskih izmjena Prostornog plana Ličko-senjske županije. Nakon obavljenog nadzora Urbanističke inspekcije nalaz je otpremljen Županijskoj skupštini i Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave koje je obustavilo primjenu plana. Prije odluke Vlade Republike Hrvatske o upućivanju na Ustavni sud RH radi ukidanja plana, Županijska skupština donijela je izmjenu i dopunu plana na način da su amandmanske izmjene uklonjene iz tog plana, te nije bilo potrebe da se postupak ukidanja provede do kraja.

U odnosu na **odgovornost nositelja izrade i stručnih izrađivača** prostornih planova, napominje se:

a) Za utvrđene nepravilnosti donesenih prostornih planova odgovorni su, u pravilu, **nositelji izrade (županije, gradovi i općine)** čija su stručna tijela predložila donošenje takvih planova. Česte su i povrede postupka iz Uredbe o javnoj raspravi u postupku donošenja planova, te donošenje prostornih planova po nenadležnim tijelima i bez propisanih suglasnosti. Postupci pozivanja na odgovornost nositelja izrade mogući su, za sada, samo prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

b) Zakonom o prostornom uređenju utvrđena je prekršajna odgovornost **stručnih izrađivača prostornih planova (pravnih i fizičkih osoba)** u slučajevima kada nacrt prijedloga plana nije usklađen sa Zakonom, planom šireg područja ili drugim propisom koji utječe na prostorno uređenje. Najčešći nedostak tih nacrti je njihova nepotpunost s obzirom na odredbe Pravilnika o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova.

Suglasnost izdana na konačni prijedlog prostornog plana od strane nadležnog tijela državne uprave (ministarstva, tijela državne uprave u županiji) potvrđuje, u pravilu, njegovu usklađenost s planom šireg područja, Zakonom o prostornom uređenju i drugim propisima prostornog uređenja.

Zakonom o prostornom planiranju je postupak izrade i donošenja detaljnog plana uređenja stavljen u poseban položaj. To je jedini plan za koji prilikom izrade i donošenja **nije predviđen institut pribavljanja suglasnosti**, a može ga izrađivati svaki ovlašten arhitekt (diplomirani inženjer arhitekture ili diplomirani inženjer građevinarstva koji je dobio ovlaštenje Komore za obavljanje poslova ovlaštenog arhitekta), te pravna osoba koja ima zaposlenog ovlaštenog arhitekta. Zbog svog karaktera da određuju detaljnu namjenu površina i sadrže sve elemente od važnosti za zahvat u prostoru za područje njihovog obuhvata ne izdaje se lokacijska dozvola već samo izvod iz plana, kao i prakse u kojoj se pokazalo da se rade često i za jednu ili manji broj čestica, detaljni planovi uređenja posebno su važni u sustavu kontrole dokumenata prostornog uređenja. Nažalost,

u praksi sve više postaje pravilom da se detaljni planovi rade za pojedinačne objekte što umanjuje ulogu ovog plana i pretvara se u instrument za ostvarenje pojedinačnih interesa. Stoga smatramo da detaljni planovi uređenja ne smiju biti izuzeti od instituta pribavljanja suglasnosti o njegovoj usklađenosti s planovima šireg područja i Zakonom.

Prilog 8 UI – Pregled postupaka Inspekcije nad općim aktima

2.3. Nadzor nad pojedinačnim aktima prostornog uređenja

U 2002. godini je pokrenut nadzor nad **118 lokacijskih dozvola** (12,38% više u odnosu na 2001. godinu).

Od toga je njih 24 (20,34%) upućeno Upravi za upravno pravne poslove s prijedlogom za poništenje po pravu nadzora, a stanje je:

- ☐ poništeno je 16 lokacijskih dozvola (14% manje u odnosu na 2001. godinu);
- ☐ 7 upućenih prijedloga je u rješavanju;
- ☐ u 1 postupku nije usvojen prijedlog za poništenje.

U 61 nadziranom predmetu (51,69%) nisu nađeni razlozi ni uvjeti za poništenje tih dozvola i to:

- ☐ u 34 predmeta nisu utvrđene nepravilnosti dozvola;
- ☐ u 17 predmeta protekao je rok za eventualno postupanje;
- ☐ u 10 predmeta nije bilo uvjeta za postupanje jer nisu okončani u upravnom postupku.

Ostatak predmeta (27,97%) je u postupku inspekcijskog nadzora.

Glavni razlog poništavanja tih akata je njihova neusklađenost s važećim prostornim planovima. To je dijelomice odgovornost službenika koji izdaju dozvole, a dijelomice posljedica neusklađenih odredbi samih prostornih planova.

U 2002. godini obavljeno je 30 preventivnih nadzora, te 2 nadzora u predmetima lokacijskih dozvola koje izdaje ovo Ministarstvo, a radi se o zahvatima u prostoru od značenja za državu. U tim nadzorima nisu nađeni razlozi za poništenje dozvola.

Prilog 9 UI – Pregled nadzora nad pojedinačnim aktima u 2002. godini

Prilog 10 UI – Broj donesenih akata u 2002. godini

2.4. Ostali poslovi

U izvještajnom razdoblju Urbanistička inspekcija je s ciljem uspostavljanja bolje koordinacije s drugim inspekcijama davala hitna stručna mišljenja kao i nalaze za potrebe postupanja građevinskih inspektora, te sudjelovala u izradi materijala za Povjerenstvo za utvrđivanje planova izvršenja inspekcijskih rješenja Građevne inspekcije.

2.5. Rad na propisima i ustroju

Radi poboljšanja odredbi postojećih zakonskih rješenja na što ukazuje praksa iz inspekcijskih nadzora, u izvještajnom razdoblju značajna je i aktivnost inspekcije na davanju prijedloga izmjena i dopuna na prijedlog novog Zakona o prostornom uređenju, na prijedlog novog Zakona o gradnji, te na nacrt prijedloga Pravilnika o zaštitnim i sigurnosnim zonama oko vojnih objekata i površina.

2.6. Zaključak

U svim gradovima i u većem dijelu općina doneseni su programi mjera. I dalje je potrebno inzistirati na tome da se donošenje izmjena i dopuna Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru temelji na izrađenom Izvješću o stanju u prostoru, te da se poštuju dvogodišnji ciklusi izrade i donošenja tih akata. Evidentan je neodgovarajući pristup nositelja izrade planova – gradova i općina opisanoj problematici zbog neuvažavanja činjenice da je donošenje planova temelj za kvalitetan razvoj područja. Novi prostorni planovi ne donose se zadovoljavajućom dinamikom, pa ni oni koji su obavezni prema Zakonu o prostornom uređenju (PPUO/G i GUP). Stanje u tom području je složeno i zbog izraženog interesa pojedinih korisnika u prostoru. Naglašavamo da uređeni sustav planiranja eliminira mogućnost utjecaja pojedinaca i postavlja interes zajednice ispred svega.

Poduzimanjem mjera inspekcije u slučajevima utvrđenih nepravilnosti općih i pojedinačnih akata prostornog uređenja nastoji se, u okviru nadležnosti, utjecati na poboljšanje stanja u području prostornog uređenja. Ipak, bez obzira na pojačane napore inspekcije stanje se neće bitno poboljšati dok se ne donesu svi Zakonom predviđeni planovi i prihvati uloga prostornog planiranja kao nužne pretpostavke za kvalitetno gospodarenje i zaštitu prostora.

U cilju unapređenja stanja u prostoru smatra se hitnim donijeti i niz mjera koje nedostaju sadašnjem Zakonu: ograničiti mogućnosti izmjena i dopuna prostornih planova donesenih po ranijim propisima prostornog uređenja, utvrditi rokove za donošenje planova, odrediti prostorne standarde i dr. koji će dinamično usmjeravati cjelokupno prostorno uređenje u uređeni sustav planiranja.

Zbog složenosti poslova, osobito nadzora općih akata prostornog uređenja, ova inspekcija će biti preustrojena u dva Odjela, te će se u Odjelu inspekcijskog nadzora općih akata obavljati nadzor nad izradom i donošenjem dokumenata prostornog uređenja - prostornih planova, a u Odjelu inspekcijskog nadzora pojedinačnih akata iz djelokruga Urbanističke inspekcije obavljati nadzor pojedinačnih akata prostornog uređenja - lokacijskih dozvola i akata o parcelaciji. S obzirom na stalni porast broja podnesaka i nastojanja da se stvore pretpostavke za bolji i učinkovitiji rad, navedenim preustrojem povećat će se broj sistematiziranih radnih mjesta sa 12 na 18. Čak i u slučaju njihove 100%-tne popunjenosti, uvažavajući broj općih akata koji se godišnje donose, odnosno pojedinačnih akata koji se izdaju, te izuzetno kompleksnu problematiku koja se pri tome pojavljuje, taj broj se i dalje smatra nedovoljnim.

Smjernicama za izradu plana rada za sljedeće razdoblje, promjenama u načinu rada inspekcije, usporedno s postupanjima po podnescima teži se projektnom pristupu obavljanju nadzora s ciljem preventivne zaštite prostora. Smjernice su sljedeće:

- nakon ostvarenih preduvjeta za prijelaz rada s jednog na dva Odjela potrebno je poboljšati postupanja u nadzorima definiranjem procedura u smislu skraćivanja rokova u kojima se nadzor provodi, povećati broj nadzora i staviti naglasak na preventivno i pravovremeno postupanje;
- započeti s planskim obilaskom terena i subjekata prostornog uređenja;
- pratiti i izdvajati iz postupanja problemska područja i preventivno djelovati u prepoznatim situacijama;
- izvršiti analizu planske dokumentacije u odnosu na prioritete s osnova neponovljivosti prostora kao resursa (otpad, iskorištavanje prirodnih resursa, krajobraz, bespravna gradnja) što predstavlja i temelj za bolju koordiniranost inspekcija unutar Uprave;
- nastaviti s aktivnim sudjelovanjem u predlaganju zakonskih i podzakonskih rješenja koja utječu na rad Urbanističke inspekcije;
- poboljšati koordinaciju s Ministarstvom pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u nadzoru dokumenata prostornog uređenja kao općih akata.

3. GRAĐEVNA INSPEKCIJA

3.1. Odsjek inspekcijskog nadzora državne gradnje

Inspekcijske nadzore nad gradnjom investitora - pravnih osoba u pretežnom vlasništvu Republike Hrvatske, tijelima državne uprave ili fizičkim osobama provodilo je 6 viših inspektora, voditelj odsjeka i načelnik odjela, prilikom kojih su pregledavane zakonitosti i kvaliteta gradnji, rekonstrukcija, održavanje i uklanjanje građevina za koje građevnu dozvolu izdaje Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Obavljena su ukupno 133 inspekcijska pregleda, te je u njih 70 (52,63%) utvrđena povreda zakona i propisa.

Utvrđeno činjenično stanje u inspekcijskim pregledima rezultiralo je donošenjem 72 upravna akta, od čega:

- ☐ 51 zaključak (104% više u odnosu na 2001. godinu);
- ☐ 21 rješenje (42,85% više u odnosu na 2001. godinu).

Podneseno je:

- ☐ 19 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka (72,72% više u odnosu na 2001. godinu);
- ☐ 1 zahtjev za pokretanje stegovnog postupka pred Komorom arhitekata i inženjera u graditeljstvu;
- ☐ 1 obavijest Komori o podnesenom zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka.

Nije podnesen niti jedan zahtjev za poništenje odnosno ukidanje građevne odnosno uporabne dozvole po pravu nadzora.

Tijekom 2002. godine obavljeno je 5,67 % manje pregleda u odnosu na 2001. godinu, ali obzirom na 45,45 % manji broj službenika koji su obavljali preglede, broj pregleda po inspektoru je veći za cca 72,93 %.

Razlog najvećem broju pokrenutih upravnih postupaka je gradnja pravaca autocesta i državnih cesta od strane investitora Hrvatskih autocesta d.o.o, Hrvatskih cesta d.o.o. i Autoceste Rijeka – Zagreb d.d. i to zbog:

- ☐ započinjanja ili nastavka gradnje bez konačnih građevnih dozvola;
- ☐ gradnje protivno građevnim dozvolama;
- ☐ korištenja državnih cesta, te puštanja u promet bez ishodenih uporabnih dozvola.

Navedeno protupravno postupanje investitori su pokušali opravdavati državnim interesima, sklopljenim ugovorima i zadanim rokovima. Potrebno je istaknuti da se u odnosu na prethodno razdoblje povećao broj gradnji državnih cesta koje se izvode temeljem konačnih građevnih dozvola te temeljem izmjena i dopuna građevnih dozvola kada su one potrebne čemu su doprinijela i intenzivna inspekcijska postupanja u području cestogradnje.

Inspekcijska postupanja viših inspektora tijekom nadzora kojim se kontrolira kvaliteta i zakonitost gradnje pomažu investitorima nadziranih državnih gradnji, koje su gotovo uvijek inženjerski vrlo složene građevine velike investicijske vrijednosti, da uspješno pripreme ili obave postupak tehničkog pregleda sa svim dokazima o kvaliteti izvedenih radova, te ishode uporabne dozvole.

Prilog 1 GI - Tablični prikaz inspekcijskih nadzora u 2002. godini

Prilog 2 GI - Tablični prikaz nadziranih investitora

3.1.1. Sustavni nadzori

U protekloj godini proveden je sustavni stručni i kontinuirani nadzor zakonitosti i kvalitete gradnji putem inspekcijskih pregleda na gradnjama autocesta i državnih cesta te je nastavljen sustavni nadzor integralnog projekta zaštite Kaštelanskog zaljeva i telekomunikacijskih građevina VIPnet-a d.o.o. i HT-a d.d.

Autoceste i državne ceste

U protekloj godini provedeni su inspekcijski pregledi gradnje sljedećih pravaca državnih cesta:

- ☐ autocesta Zagreb - Split, od čvora Bosiljevo do čvora Zadar II i dionica Prgomet – Dugopolje;
- ☐ autocesta Zagreb - Varaždin, dionice Breznički Hum - Novi Marof i Novi Marof – Varaždin;
- ☐ autocesta Rijeka – Zagreb, dionica Kupjak - Vrbovsko i Karlovac – Bosiljevo;
- ☐ obilaznica Udbine;
- ☐ državna cesta broj 41; dionica Sv. Helena – Vrbovec;
- ☐ obilaznice Bjelovara i Splita;
- ☐ državna cesta D1; rekonstrukcija mosta preko rijeke Orašnice u Kninu;
- ☐ državna cesta D-40; dionica Bakar - Sv. Kuzam.

Nadzorima gradnji autocesta i državnih cesta utvrđeno je da kvaliteta izvedenih radova na državnim cestama udovoljava bitnim zahtjevima za građevine, s tim da zakonitost takvih gradnji i korištenja autocesta i državnih cesta formalno-pravno dolazi u pitanje zbog nepravovremenog podnošenja, a vrlo često i nepotpunih zahtjeva za izdavanje potrebnih dozvola.

Investitori gradnji državnih cesta su pravne osobe Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. Kod svih investitora su utvrđeni slučajevi protupravne gradnje ili uporabe određenih dionica, dijelova autocesta ili državnih cesta bez ishodenih uporabnih dozvola, primjerice dionice Breznički Hum - Novi Marof, Novi Marof - Varaždin, Bosiljevo - Josipdol, južni portal tunela Sv. Rok - Maslenica i Karlovac - Vukova Gorica. U najvećem broju slučajeva predmetne gradnje započinjane su samo temeljem lokacijske i načelne dozvole, te se ishodenje konačne građevne dozvole ili potrebne izmjene i dopune građevne dozvole, zbog promjena u glavnim projektima, rješavalo tijekom gradnje kada su te građevine većim dijelom već izvedene. Neke državne ceste kao i objekti na njima koriste se bez potrebnih uporabnih dozvola koje se u pravilu ishode nakon dužeg vremenskog razdoblja korištenja.

Posebno treba istaknuti da su u prvoj polovici 2002. godine prikupljeni podaci o stanju gradnje na autocesti Zagreb - Split (poslove koordinira Povjerenstvo za ubrzanu izgradnju autoceste Zagreb – Split Vlade Republike Hrvatske), te da za dionice od Bosiljeva do Dugopolja nisu bile izdane građevne dozvole iako su na nekim dionicama radovi započeli još 2000. godine. S inspekcijskim nadzorima gradnje na dionicama na kojima su u međuvremenu izdane građevne dozvole započelo se u kolovozu prošle godine. Navedeno pokazuje da još uvijek nije shvaćen pravi smisao građevne dozvole. S građenjem se može započeti tek nakon ishodenje konačne dozvole. Naime, naknadno ishodenje građevne dozvole, kada su radovi u tijeku ili su već i završeni, suprotno je zakonskim odredbama. Naknadno ishodenje građevne dozvola, čiji je sastavni dio i glavni projekt, tada je samo formalnost čime nije postignuta svrha građevne dozvole u skladu sa Zakonom o gradnji. Ipak, ističe se da je u drugoj polovici 2002. godine napravljen veliki pomak naprijed jer se, između ostalog, zbog intenzivnijih inspekcijskih postupanja povećao broj gradnji državnih cesta koji se izvode temeljem konačnih građevnih dozvola ili temeljem izmjena i dopuna građevnih dozvola kada je to bilo potrebno.

Prilozi 3.1 i 3.2 G1 – Tablični prikaz obavljenih nadzora autocesta i državnih cesta s pripadajućim objektima

Integralni projekt zaštite Kaštelanskog zaljeva

Donošenjem Zakona o potvrđivanju Ugovora o jamstvu Republike Hrvatske za program investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša, koji je sklopljen između Republike Hrvatske i Međunarodne banke za obnovu i razvoj, započela je realizacija Integralnog projekta zaštite Kaštelanskog zaljeva, koja je nastavljena i tijekom 2002. godine i kojim je predviđena izgradnja i rekonstrukcija sljedećih sustava:

1. Vodoopskrbni sustav Split - Solin – Kaštela - Trogir (I. etapa);
2. Kanalizacijski sustav Split – Solin (I. etapa);
3. Kanalizacijski sustav Kaštela – Trogir (I. etapa).

Viši inspektori su nastavili provedbu inspekcijskih nadzora iz proteklih godina, te su obavljani inspekcijski nadzori u kojima su inspektori upućivali sudionike predmetnih gradnji na otklanjanje manjih nepravilnosti u cilju osiguranja i dokazivanja zahtjeva bitnih za građevine sukladno glavnim projektima i programima osiguranja i kontrole kakvoće. Takvim nadzorima uspjele se otkloniti sve do sada utvrđene nepravilnosti, a zbog složenosti gradnje zaštite Kaštelanskog zaljeva u narednoj fazi potrebno je zadržati razinu nadzora Građevne inspekcije.

Prilog 4 GI – Obavljeni inspekcijski nadzori Integralnog projekta zaštite Kaštelanskog zaljeva

Telekomunikacijske građevine VIPnet i CRONET mreže

Pripremom inspekcijskih nadzora telekomunikacijskih građevina pokretne VIPnet i CRONET mreže utvrđeno je da investitor VIPnet d.o.o. ishodio načelnu dozvolu i izmjene i dopune načelne dozvole za gradnju telekomunikacijskih građevina – baznih postaja. Sukladno navedenom investitor VIPnet d.o.o. zahtjeve za izdavanje građevne dozvole pojedinačnih baznih stanica podnosi u skladu s navedenom načelnom dozvolom i njezinim izmjenama i dopunama. Za razliku od VIPnet-a d.o.o., investitor HT d.d. zahtjeve za izdavanje građevnih dozvola podnosi pojedinačno Ministarstvu zaštite okoliša i prostornog uređenja prema odredbama Zakona o gradnji.

Obzirom na velik broj gradnji navedenih telekomunikacijskih građevina – baznih postaja kao i temeljem činjenice da se radi o tehnički manje zahtjevnim građevinama, tijekom 2002. godine u pravilu je prenošena nadležnost za obavljanje inspekcijskih pregleda nad takvim telekomunikacijskim građevinama na građevne inspektore u Područnim jedinicama.

Viši inspektori i građevni inspektori ove Uprave u 2002. godini obavili su 87 nadzora (81,25 % više nego 2001. godine) na gradnji telekomunikacijskih građevina – baznih postaja VIPnet i CRONET mreže i pokrenuli 57 inspekcijskih upravnih postupaka zbog protupravne gradnje. Od toga se 47,36% postupaka odnosi na investitora VIPnet d.o.o., a 52,64 % na HT d.d. Oko 65 % inspekcijskih nadzora rezultiralo je pokretanjem upravnih postupaka (cca 33,33% u 2001. godini).

Povećanje broja postupanja može se obrazložiti efikasnijim radom Građevne inspekcije temeljem definirane procedure za provedbu inspekcijskih pregleda telekomunikacijskih građevina poslanih područnim jedinicama početkom 2002. godine.

Predmetna postupanja nastaviti će se i okončati ovisno o utvrđenom činjeničnom stanju, a sukladno daljnjoj izgradnji građevina pokretnih mreža pokrenut će se nova postupanja pri čemu će se i dalje prenositi nadležnost za obavljanje inspekcijskih pregleda nad takvim telekomunikacijskim građevinama na građevne inspektore u Područnim jedinicama.

Prilog 5 GI – Tablični prikaz nadziranih telekomunikacijskih građevina

3.1.2. Zaključak

Sva postupanja viših inspektora u Odsjeku inspekcijskog nadzora državne gradnje u pripremi i provođenju inspekcijskih nadzora tijekom 2002. godine, bila su u funkciji kontrole kvalitete i zakonitosti rada sudionika u gradnji, te je gradnja pripremana za uspješno obavljanje tehničkog pregleda.

Tijekom 2002. godine u odnosu na 2001. godinu povećala se učinkovitost viših inspektora iz djelokruga inspekcijskog nadzora državne gradnje obzirom na veći broj obavljenih pregleda svakog od viših inspektora. S obzirom na smanjen broj inspektora, ukupna razina učinkovitosti kvantitativno iskazana zadržana je na istoj razini, ali je povećanje učinkovitosti po inspektoru dvostruko u odnosu na prošlu godinu što se tumači rezultatom promjene u organizaciji rada.

Sudionici u gradnji, a posebno investitori, prije sklapanja ugovora i započinjanja gradnje trebali bi ishoditi sve potrebne dozvole kako bi se kod složenih gradnji kontrola mogla provoditi potpuno zakonito. Iako su učinjeni značajni pomaci, opisano stanje pokazuje da još uvijek nije shvaćen pravi smisao građevne dozvole kao dokumenta ni nužnost da građenje započinje nakon ishodišne konačne građevne dozvole. Naime, naknadno ishodišne građevne dozvole, kada su radovi već u tijeku ili su već i završeni, suprotno je zakonskim odredbama i ne omogućava da se na ispravan način vrši kontrola kvalitete gradnje.

Tijekom 2002. godine započelo se s postupkom obavješćavanja Komore arhitekata i inženjera u graditeljstvu o podnošenju prekršajnih prijava protiv odgovornih sudionika u gradnji, kao i s podnošenjem zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka pred Komorom arhitekata i inženjera u graditeljstvu zbog težih povreda dužnosti i ugleda ovlaštenih inženjera i arhitekata koji obavljaju poslove stručnog nadzora gradnje. Navedeni podaci pokazuju širenje područja djelovanja inspektora pokretanjem pitanja prekršajne odgovornosti onih sudionika u gradnji koji povrijede odredbe zakona kao i pitanja njihove stegovne odgovornosti pred strukovnom Komorom.

3.2. Odsjek nadzora gradnje iz djelokruga područnih jedinica

Temeljem Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja ustrojen je Odsjek nadzora gradnje iz djelokruga područnih jedinica. Odsjekom upravlja voditelj odsjeka, a ustrojeno je 6 radnih mjesta viših inspektora. Tijekom godine radna mjesta su bila u potpunosti popunjena samo tijekom listopada i studenoga.

Tijekom 2002. godine obavljani su poslovi i zadaće sa ciljem provođenja stručnog nadzora nad radom građevnih inspektora i nadzornika u područnim jedinicama, izobrazbe i usmjeravanja u pogledu načina rada te je u tom smislu:

- obavljan stručni nadzor nad radom i postupanjem građevnih inspektora i nadzornika u svim područnim jedinicama ove Uprave o čemu su sačinjena parcijalna i konačno izvješće;
- na temelju podnesaka koji su ukazivali na propuste u postupanju građevnih inspektora i nadzornika obavljani su uvidi u pojedinačne predmete, te su temeljem analiza predlagane mjere sukladno zakonskim odredbama;
- pripremani su odgovori na upite Vlade Republike Hrvatske, Hrvatskog Sabora i Ureda predsjednika Republike, te drugih tijela državne uprave;
- u zadnjem tromjesečju obavljane su kontrole zakonitosti postupanja građevnih inspektora i nadzornika u predmetima predloženim za izvršenje;
- viši inspektori neposredno su obavljali inspekcijske nadzore iz djelokruga područnih jedinica u složenim predmetima.

3.3. Područne jedinice – odjeli inspekcijskog nadzora gradnje

Na cijelom području Republike Hrvatske, u sedam područnih jedinica – odjela inspekcijskog nadzora odnosno u 17 odsjeka, građevni inspektori i nadzornici obavljali su inspekcijski nadzor gradnje građevina za koje građevne dozvole izdaju uredi državne uprave te građevine za koje, prema čl. 56. Zakona o gradnji, nije potrebna građevna dozvola.

Područna jedinica Zagreb

Građevna inspekcija je nadzirala gradnju na području Grada Zagreba, Zagrebačke županije, Karlovačke županije i Sisačko-moslavačke županije. Rad je organiziran u 3 odsjeka. Sistematizirano je 41 radno mjesto građevnih inspektora i 9 radnih mjesta građevnih nadzornika. Tijekom godine je poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku obavljalo 88,00% građevnih inspektora i nadzornika.

Područna jedinica Rijeka

Građevna inspekcija nadzirala je gradnju na području Primorsko-goranske županije, Istarske županije i Ličko-senjske županije. Rad je organiziran u 3 odsjeka. Sistematizirana su 22 radna mjesta građevnih inspektora i 4 radna mjesta građevnih nadzornika. Poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku je obavljalo 92,31% građevnih inspektora i nadzornika.

Područna jedinica Split

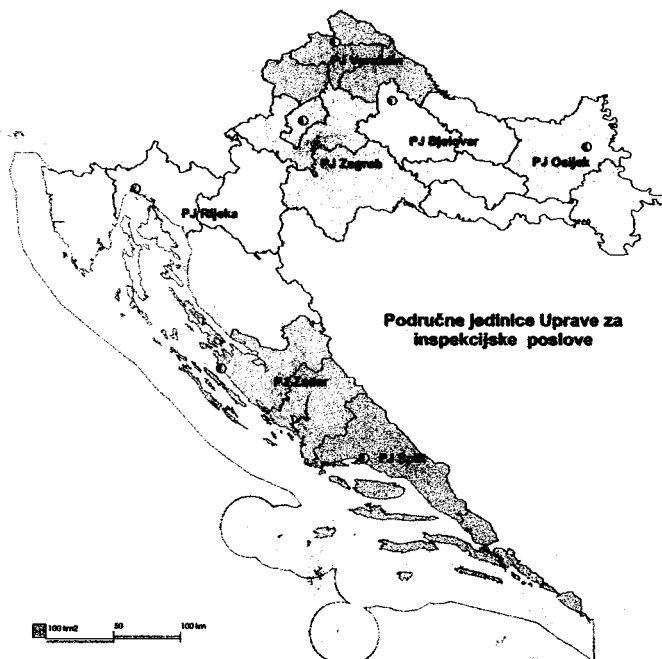
Građevna inspekcija nadzirala je gradnju na području Splitsko-dalmatinske županije i Dubrovačko-neretvanske županije. Rad je organiziran u 3 odsjeka. Sistematizirano je 16 radnih mjesta građevnih inspektora i 16 radnih mjesta građevnih nadzornika. Poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku je obavljalo 71,88% građevnih inspektora i nadzornika.

Područna jedinica Varaždin

Građevna inspekcija nadzirala je gradnju na području Varaždinske županije, Međimurske županije, Krapinsko-zagorske županije i Koprivničko-križevačke županije. Rad je organiziran u 2 odsjeka. Sistematizirano je 8 radnih mjesta građevnih inspektora i 8 radnih mjesta građevnih nadzornika. Poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku je obavljalo 93,75% građevnih inspektora i nadzornika.

Područna jedinica Zadar

Građevna inspekcija nadzirala je gradnju na području Zadarske županije i Šibensko-kninske županije. Rad je organiziran u 2 odsjeka. Sistematizirano je 5 radnih mjesta građevnih inspektora i 8 radnih mjesta građevnih nadzornika. Poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku je obavljalo 84,62% građevnih inspektora i nadzornika.



Područna jedinica Bjelovar

Građevna inspekcija nadzirala je gradnju na području Bjelovarsko-bilogorske županije, Virovitičko-podravske županije, Požeško-slavonske županije i Brodsko-posavske županije. Rad je organiziran u 2 odsjeka. Sistematizirano je 6 radnih mjesta građevnih inspektora i 5 radnih mjesta građevnih nadzornika. Poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku je obavljalo 54,54% građevnih inspektora i nadzornika.

Područna jedinica Osijek

Građevna inspekcija nadzirala je gradnju na području Osječko-baranjske županije i Vukovarsko-srijemske županije. Rad je organiziran u 2 odsjeka. Sistematizirano je 9 radnih mjesta građevnih inspektora i 5 radnih mjesta građevnih nadzornika. Poslove inspekcijskog nadzora u prosjeku je obavljalo 57,14% građevnih inspektora i nadzornika.

Stegovni postupci

Ukupno je pokrenuto 11 stegovnih postupaka zbog lakše i teže povrede službene dužnosti. Od toga:

- ☐ 3 stegovna postupka su obustavljena;
- ☐ 5 postupaka je u tijeku;
- ☐ u 1 slučaju je zbog lakše povrede službene dužnosti službenik kažnjen oduzimanjem 10% jednomjesečne plaće;
- ☐ u 1 slučaju je zbog teže povrede službene dužnosti službenik kažnjen oduzimanjem 10% mjesečne plaće tijekom tri mjeseca;
- ☐ u 1 slučaju službenik je oslobođen i vraćen na posao.

Smatramo da visina odmjerenih kazni nije primjerena težini povreda zbog koji su pokrenuti postupci protiv službenika. Nemogućnost sankcioniranja službenika koji neprofesionalno i neodgovorno obavljaju svoje zadaće ne može pozitivno djelovati na kolege koji isti posao obavljaju kvalitetno i korektno, već naprotiv djeluje demotivirajuće.

U skladu s promjenama u načinu rada uvedeno je mjesečno planiranje postupanja građevnih inspektora i nadzornika po službenoj dužnosti i praćenje rada kroz izvješćivanje o rezultatima rada po područnim jedinicama. Početkom godine usvojena je **“Procedura za sustavni pregled terena”** koja se provodila tijekom cijele godine radi sprečavanja protupravne gradnje u začetku. U listopadu je, zbog ograničenih mogućnosti izvršenja inspekcijskih rješenja s obzirom na masovnost protupravne gradnje, na prijedlog Građevne inspekcije ministar donio **“Odluku o kriterijima prioriteta za donošenja Plana izvršenja inspekcijskih rješenja Građevne inspekcije”** na temelju koje se donosi Plan izvršenja inspekcijskih rješenja.

Tijekom godine je po tromjesečjima praćen broj protupravnih gradnji prema vrstama građevina. Podaci pokazuju da je 66 % protupravnih gradnji iz nadležnosti rada i postupanja građevnih nadzornika. Naime, u područnim jedinicama zaprimljeno je više od 6000 prijava o bespravnoj gradnji, a iste se u najvećem broju odnose na razne rekonstrukcije i gradnju obiteljskih kuća i građevina za koje prema čl. 56. Zakona o gradnji nije potrebna građevna dozvola.

Tijekom 2002. godine nadzirano je ukupno 13.743 građevina (1,93% manje u odnosu na 2001. godinu). Obavljena su 20.746 inspekcijska pregleda (3,23% više u odnosu na 2001. godinu). Doneseno je:

- ☐ 5.331 inspekcijsko rješenje (5,76% manje u odnosu na 2001. godinu);

- ❑ 2.782 zaključaka o dozvoli izvršenja (10,09% više u odnosu na 2001. godinu);
- ❑ 2.646 zaključaka o obustavi postupka (11,95% manje u odnosu na 2001. godinu);
- ❑ 1.097 zaključaka o obustavi administrativnog izvršenja rješenja (3,18% manje u odnosu na 2001. godinu);
- ❑ 207 zaključaka o odgodi administrativnog izvršenja rješenja (104,95% više u odnosu na 2001. godinu).

Podneseno je 3.079 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka (10,96% manje u odnosu na 2001. godinu).

Analizom razloga povećanja broja donesenih zaključaka o odgodi administrativnog izvršenja utvrđen je neprimjeren način postupanja Građevne inspekcije prilikom donošenja odluke o odgodi administrativnog izvršenja. Temeljem navedenog kraja godine propisana je procedura kojom se izvršenju inspekcijskih rješenja pristupa na objektivan i transparentan način.

Početkom prošle godine inspekcijski nadzor gradnje obavljalo je 150 građevnih inspektora i nadzornika, a krajem godine 127. Građevnu inspekciju napustilo je 18 građevnih inspektora i nadzornika, a primljena su 4 građevna inspektora. 3 inspektora su suspendirana, a 24 građevna inspektora/nadzornika bilo je na višemjesečnom bolovanju. Unatoč opisanom stanju, zahvaljujući promjeni u načinu rada te uvođenju kontinuirane izobrazbe prosječni broj postupanja po inspektorima se povećao za 20%.

Protupravnu gradnju još uvijek karakterizira masovnost, pa rad Građevne inspekcije nije usmjeren na nadzor kvalitete gradnje. To je vidljivo i iz podataka da je tijekom prošle godine doneseno 743 rješenja kojima se obustavlja gradnja i 4.304 rješenja kojima se nalaže uklanjanje građevina.

Budući da Ministarstvo, u cilju efikasnog suzbijanja nezakonite gradnje i upoznavanja javnosti s nelegalnim građevinama koje se nude na tržištu, objavljuje popis protupravnih gradnji za tržište na web stranicama, krajem godine propisana je **"Procedura prikupljanja podataka i objave popisa nelegalnih građevina na web stranicama"**.

Suradnja s ostalim inspekcijama još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini iako je u pojedinačnim primjerima ostvarena kvalitetna suradnja i to s inspektorima Državnog inspektorata, vodopravnim inspektorima Državne uprave za vode i hidrograđevnim inspektorima Ministarstva pomorstva, prometa i veza.

Posebno treba istaknuti probleme građevnih inspektora i nadzornika kada traže zemljišno-knjižne izvratke od zemljišno-knjižnih odjela općinskih sudova i kopije katastarskih planova te izvode iz posjedovnih listova iz područnih ureda za katastar Državne geodetske uprave. Naime, u većini slučajeva potrebno je dopisom zatražiti potrebnu dokumentaciju, platiti pristojbe i čekati da se zatražena dokumentacija dostavi. U cilju rješavanja navedenog problema i povećanja efikasnosti rada Građevne inspekcije s Državnom geodetskom upravom i Ministarstvom pravosuđa, uprave i lokalne samouprave nastoji se realizirati bolja suradnja.

Državni službenici Građevne inspekcije izloženi su verbalnim prijetnjama, a u prošloj godini dvije prijetnje ubojstvom prijavljene su mjesno nadležnoj Policijskoj upravi.

Prilog 6 GI – Postupanje građevnih inspektora i nadzornika u 2002. godini

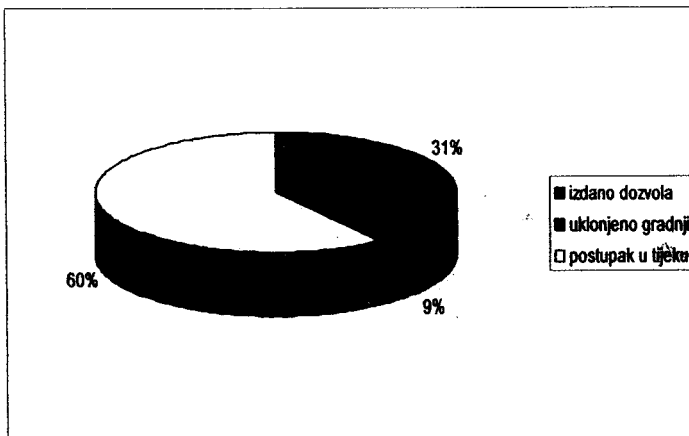
Prilog 7 GI – Rješenja građevnih inspektora i nadzornika u 2002. godini

Prilog 8 GI – Kategorizacija bespravnih gradnji u 2002. godini

3.3.1. Sustavni pregledi terena

Početkom prošle godine donesena je «**Pocedura za obavljanje sustavnih pregleda terena**» i praćenje rezultata rada istih radi sprečavanja protupravne gradnje u začetku.

Sukladno donesenim procedurama građevni inspektori i nadzornici, u grupama po dvoje ili više njih, dva puta mjesečno i prema unaprijed određenom planu obilazili su određeno područje, te je tijekom godine provedeno više od 3.000 sustavnih pregleda terena. U 375 slučajeva utvrđena je gradnja bez potrebnih dozvola s time da su u 31% slučajeva investitori naknadno ishodili potrebne dozvole, u 9% slučajeva bespravne građevine su uklonili sami vlasnici ili su uklonjene putem druge osobe, a ostali postupci su u tijeku i u pripremi je izvršenje putem druge osobe.



Građevni inspektori i nadzornici u početku nisu u cijelosti prihvaćali sustavne preglede terena, posebno dio vezan uz osobnu dostavu pismena koju u tim slučajevima obavljaju građevni inspektori i nadzornici. S vremenom je sustavni pregled terena prihvaćen, te na istome treba ustrajati sve dok postane svakodnevnom aktivnošću u sprečavanju bespravne gradnje u začetku.

Podatak o 31% naknadno ishodenih dozvola ukazuje na "formalizam" građevne dozvole i glavnog projekta kao njenog sastavnog dijela. U Zakonu o gradnji ne postoji odredba kojom bi naknadno ishodenje građevne dozvole bilo nedopušteno. Kao primjer takvog formalizma javlja se apsurd da se u tekstovima upravnih akata kojima se investitorima dopušta gradnja (građevne dozvole) može pročitati kako je uviđajem na terenu utvrđeno da je investitor izgradio ili gradi građevinu, a u jednoj od slijedećih točaka izrijeke kako je investitor obavezan prije početka radova dostaviti obavijest o početku radova.

Prilog 9 GI – Sustavni pregledi terena

3.3.2. Kaznene mjere

Građevni inspektori i nadzornici tijekom prošle godine podnijeli su 3.079 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (10,96% manje u odnosu na 2001. godinu). Zaprimito je 1.771 rješenja prekršajnih sudova (3,54% manje nego u prošloj godini).

U 53,42% predmeta odmjerenе su novčane kazne. Struktura je:

- ☐ u 75,79% slučajeva suci prekršajnih sudova odmjерili su novčane kazne ispod minimuma propisanog Zakonom o gradnji;
- ☐ u 16,70% slučajeva odmjерili su minimalne novčane kazne;
- ☐ nije izrečena niti jedna maksimalna kazna.

U 3 slučaja novčana kazna zamijenjena je kaznom zatvora. Praksa pokazuje da se ovako odmjerenim kaznama ne utječe preventivno na sudionike u gradnji, odnosno da se ne postiže pomoć u naporima Inspekcije da se suzbije protupravna gradnja.

Podaci pokazuju da građevni inspektori i nadzornici ne podnose uvijek sve zahtjeve za pokretanjem prekršajnih postupaka koji su predviđeni Zakonom. Tako je na primjer vrlo čest slučaj da se prekršajna prijava podnese protiv investitora, ali ne i protiv izvođača i nadzornog inženjera. Promjenama u organizaciji rada i standardizacijom postupanja kroz definirane procedure minimalizirat će se ovakav tip propusta.

Prilog 10 GI – Tablični prikaz izrečenih rješenja prekršajnih sudova u 2002. godini

Prilog 11 GI – Tablični prikaz novčanih kazni prekršajnih sudova u 2002. godini

Prilog 12 GI – Tablični prikaz novčanih kazni u 2002. godini po prekršajnim sudovima

3.3.3. Izvršenja inspekcijskih rješenja

Tijekom prva tri tromjesečja 2002. godine izvršenja inspekcijskih rješenja pripremana su na način da su građevni inspektori i nadzornici predlagali predmete za izvršenje načelnicima područnih jedinica, a načelnici područnih jedinica bi zatim predlagali predmete za uvrštenje u mjesečni plan izvršenja inspekcijskih rješenja Odsjeku za izvršni postupak. Takav način rada ocijenjen je kao neprimjeren jer ne osigurava objektivnost, ujednačenost ni transparentnost u izboru predmeta za izvršenje. Izbor predmeta za izvršenje je nužan zbog toga jer su građevni inspektori i nadzornici donijeli više od 10.000 (deset tisuća) zaključaka o dozvoli izvršenja, a za izvršenje istih putem druge osobe trebalo bi više desetaka godina obzirom na sredstva koja se za tu svrhu godišnje osiguravaju u državnom proračunu. Zato je u četvrtom tromjesečju prošle godine na prijedlog Građevne inspekcije ministar donio **“Odluku o kriterijima prioriteta za donošenje Plana izvršenja inspekcijskih rješenja Građevne inspekcije”**. Propisana je i **«Procedura za izradu plana izvršenja inspekcijskih rješenja»**. Predviđeno je da se prikupljaju podaci o donesenim i uredno dostavljenim zaključcima o dozvoli izvršenja za koje su građevni inspektori i nadzornici obvezni naznačiti kriterij kojem pripadaju. Zaključci se unose u bazu podataka, a izdvajanje predmeta koji ulaze u proceduru za uvrštenje u Plan izvršenja obavlja se prema prioritetima iz Odluke. Nakon provedene prve kontrole u područnoj jedinici, obavlja se druga kontrola inspekcijskog postupanja te se priprema prijedlog Plana izvršenja inspekcijskih rješenja.

Suradnja s djelatnicima policije tijekom izvršenja inspekcijskih rješenja ocijenjena je dobrom i korektnom, posebno u slučajevima kada investitori pružaju otpor izvršenju inspekcijskih rješenja putem druge osobe.

Prošle godine je putem druge osobe uklonjena 61 građevina (37,11% manje nego u 2001. godini), a vlasnici su sami uklonili 282 građevine (17,38% više nego u 2001. godini). Utrošena su sva sredstva u iznosu od 3.944.441,95 kn predviđena za tu namjenu u Državnom proračunu 2002. godine.

Poseban problem pri izvršenju inspekcijskih rješenja predstavlja uklanjanje građevina koje se koriste. Naime, korisnici takvih građevina ne žele napustiti građevine niti ukloniti stvari odnosno životinje iz građevina i na taj način onemogućuju relativno jednostavno uklanjanje putem druge osobe, budući da je prethodno potrebno pripremiti i osigurati način udaljavanja ljudi s mjesta izvršenja, zbrinjavanje životinja te odvoz i skladištenje stvari, čime se znatno povećava utrošak vremena i financijskih sredstava potrebnih za realizaciju uklanjanja protupravne građevine. Zbrinjavanje životinja je veliki problem, jer je nemoguće naći osobe koje bi bile voljne preuzeti brigu o životinjama, a odgovarajuće zakonsko rješenje ne postoji. Pokretnine iz građevina koje se uklanjaju, ukoliko ih vlasnici sami ne uklone, potrebno je privremeno spremati u skladišni prostor kojeg je prethodno potrebno osigurati, sklopiti ugovor o najmu te kasnije plaćati najam.

Sljedeći problem pri izvršenju je odlaganje građevnog otpada koji nastane tijekom uklanjanja. Događa se da pravne osobe koje upravljaju odlagalištem ne dopuštaju odlaganje građevnog otpada na njihovoj deponiji, pa u tim slučajevima treba građevni otpad odvoziti na udaljenija odlagališta što povećava troškove izvršenja. Građevni otpad trebao bi se odvoziti u postrojenja za reciklažu građevnog otpada. Budući da je rok za sanaciju ili zatvaranje postojećih 150 odlagališta odlukom Ministarstva produžen do 1. srpnja 2003. godine, aktivirat će se problem odlaganja građevnog otpada.

Prilog 13.1 GI – Tablični prikaz broja uklonjenih građevina u 2002. godini

Prilog 13.2 GI – Tablični prikaz broja uklonjenih građevina u 2002. godini – samo SPT

3.3.4. Zaključak

Podaci pokazuju da je u 2002. godini prosječni broj inspekcijskih pregleda po građevnom inspektoru/nadzorniku povećan za cca 20%. Relativno velik broj građevnih inspektora napustio je Građevnu inspekciju, a ima naznaka da će se taj trend nastaviti i u 2003. godini. Novim inspektorima, koji će biti primljeni u službu, trebat će najmanje godina dana da savladaju osnove inspektorskog postupanja (vrijeme dok se uz rad pripremaju za polaganje državnog stručnog ispita).

Građevna inspekcija je u sastavu Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja od 1.10.1999. godine te se u protekle tri godine mogu pratiti rezultati rada. Podaci pokazuju da se broj inspekcijskih pregleda u 2001. godini smanjio u odnosu na 2000. godinu, da bi se u 2002. godini povećao u odnosu na 2001. godinu. Broj donesenih inspekcijskih rješenja se smanjuje. Broj donesenih zaključaka o dozvoli izvršenja od 2000. godine bilježi rast, što ukazuje na povećanje efikasnosti Građevne inspekcije jer donošenjem zaključka o dozvoli izvršenja započinje postupak administrativnog izvršenja rješenja. Ovakav trend je rezultat preusmjerenja rada na brzo okončanje započetih upravnih postupaka, te okončanje postojećih inspekcijskih postupaka koji se vode dugi niz godina.

Zadaci građevnog inspektora su izuzetno složeni jer zahtijevaju stručno znanje (građevinarstvo/arhitektura) i znanje iz područja upravnog prava. Građevni inspektor mora imati posebne psiho-fizičke sposobnosti (iako to nikakvim propisom nije određeno), jer je izložen stresnim situacijama kako za vrijeme obavljanja svog posla tako i u svoje slobodno vrijeme zbog prirode posla koji obavlja. Građevni inspektor mora imati izgrađenu moralnu čvrstinu kako ne bi podlegao negativnim utjecajima bespravnih graditelja, kolega po struci, prijatelja, poznanika i utjecajnih osoba. Građevni inspektor mora biti i skroman zbog nedovoljne materijalne naknade za posao koji obavlja, mora imati razvijene komunikacijske vještine jer je u svakodnevnom kontaktu sa strankama - bespravnim graditeljima s jedne strane, te prijaviteljima bespravnih graditelja s druge strane. Obje strane žele realizirati osobne ciljeve ne birajući način ponašanja. Zato inspektorski posao u budućnosti mora postati profesija u kojoj će raditi stručnjaci sveobuhvatno obrazovani i osposobljeni za obavljanje svojih zadaća, te odgovarajuće plaćeni za svoj rad.

Građevna inspekcija svojim postupanjem i donošenjem upravnih akata, koji se u najvećem broju slučajeva ne mogu ažurno izvršavati putem druge osobe, kod građana stvara dojam o nemoći države u provođenju zakona. Međutim, Građevna inspekcija samo je dio sustava koji ne reagira dovoljno efikasno i koji omogućava takvo ponašanje počevši od neprepoznavanja važnosti izrade prostornih planova kao osnove za kvalitetno gospodarenje prostorom. U uređenim sustavima ovakve drastične mjere primjenjuju se kao izuzetak.

Izvršenja putem druge osobe direktno su ovisna i o financijskim sredstvima osiguranima za tu namjenu u Državnom proračunu. Predlagatelji i donositelji Državnog proračuna na taj način indirektno utječu na učinkovitost postupanja Građevne inspekcije, odnosno stupanj zaštite javnog interesa.

Bez obzira na nemogućnost Građevne inspekcije da utječe na naprijed navedeno, u narednom razdoblju ona treba ustrajati na sustavnim pregledima terena i sprečavanju protupravne gradnje u tijeku, poboljšati suradnju s drugim inspekcijama, provoditi i usavršavati kontrolu inspekcijskog postupanja, izrađivati i razrađivati procedure za postupanja građevnih inspektora kako bi zadaće inspektora bile jasno definirane i kontrolirane što rezultira transparentnošću postupanja i inspektorima daje potrebnu sigurnost u radu.

Prilog 14 GI – Pregled postupanja građevne inspekcije u razdoblju od 2000. do 2002. godine

4. INSPEKCIJA ZAŠTITE OKOLIŠA

4.1. Postupanje Inspekcije zaštite okoliša

4.1.1. Nadležnost

Inspekcija zaštite okoliša nadzire i provodi kontrolu provođenja mjera zaštite okoliša, zaštite zraka i postupanja s otpadom i opasnim otpadom temeljem odredbi triju zakona (Zakona o zaštiti okoliša, Zakona o zaštiti zraka i Zakona o otpadu), kao i temeljem 14 podzakonskih akata (pravilnika i uredbi):

- ☐ u industrijskim i obrtničkim proizvodnim postrojenjima;
- ☐ u energetske postrojenjima;
- ☐ u objektima koji imaju kotlovnice instalirane snage veće od 100 kW;
- ☐ kod pravnih ili fizičkih osoba koje svojom djelatnošću proizvode otpad i opasni otpad;
- ☐ kod pravnih ili fizičkih osoba koje postupaju s otpadom ili opasnim otpadom;
- ☐ kod obveznika izrade Operativnih planova intervencija;
- ☐ u postrojenjima za obradu otpada i za pročišćavanje otpadnih voda;
- ☐ u objektima i ustanovama kao što su zdravstvene, obrazovne i ustanove za smještaj djece, starijih ili nemoćnih osoba;
- ☐ u trgovačkim centrima;
- ☐ na benzinskim postajama;
- ☐ kod subjekata koji postupaju s tvarima koje oštećuju ozonski omotač;
- ☐ kod ovlaštenih osoba koje obavljaju stručne poslove zaštite okoliša;
- ☐ kod svih obveznika dostave podataka za Katastar emisija u okoliš.

Inspekcija zaštite okoliša nadzire također i kakvoću mora na morskim plažama, kakvoću tekućih naftnih derivata, rad stručnih institucija koje imaju ovlasti za izradu stručnih izvješća o ispitivanju svojstava otpada, te provođenje mjera iz rješenja o odobrenju zahvata u okolišu (SUO).

4.1.2. Ustroj i djelovanje

Rad Inspekcije zaštite okoliša organiziran je u Upravi za inspekcijske poslove:

- ☐ u prvom stupnju u područnim jedinicama gdje poslove obavljaju inspektori zaštite okoliša;
- ☐ u drugom stupnju u središnjoj službi gdje poslove obavljaju viši inspektori zaštite okoliša.

Ukupan broj inspektora zaštite okoliša dana 31. prosinca 2002. godine bio je 32, što je 14,28% više u odnosu na 31. prosinac 2001. godine.

Inspekcija zaštite okoliša zaprimila je u 2002. godini 1.057 prijava i predstavki (29,21% više u odnosu na 2001. godinu). Obavljeno je 3.649 nadzora na terenu (28,03% više u odnosu na 2001. godinu), te je doneseno 1.391 rješenje (8,16% više u odnosu na 2001. godinu). Doneseno je 146 zaključaka o dozvoli izvišenja (6,84% manje u odnosu na 2001. godinu), pa se može zaključiti da postoji porast postupanja stranaka po rješenjima Inspekcije zaštite okoliša. Inspekcija je također izrekla 52 novčane upravne mjere (173,68% više u odnosu na 2001. godinu). Tijekom 2002. godine riješeno je i 60 žalbi na prvostupajnska rješenja.

Prilog 1 IZO – Prikaz rada Inspekcije zaštite okoliša u 2002. godini

Prilog 2 IZO – Prikaz strukture izdanih rješenja Inspekcije zaštite okoliša u 2002. godini

4.1.3. Sustavni nadzori

Kao rezultat promjene načina rada i usmjeravanja inspekcije prema sustavnoj obradi pojedinih segmenata, tijekom 2002. godine provedeni su sustavni nadzori uz redovni rad inspektora zaštite okoliša koji uključuje postupanja i nadzore na terenu po zaprimljenim prijavama i predstavkama u skladu s programom i planovima rada.

Postupanje s ambalažnim otpadom

Problem nepostupanja s ambalažnim otpadom (PET, limenke, staklo, papir, drvena ambalaža) zbog toga što nije omogućeno odvojeno sakupljanje i odlaganje na mjestu njegovog nastanka (stambena naselja, trgovački centri, sportski objekti, ugostiteljski centri), pozicionira Hrvatsku na donji dio liste Europskih zemalja po količini reciklirane ambalaže. U Hrvatskoj se još uvijek ne iskorištavaju vrijedna svojstva otpada kako nalaže Zakon o otpadu tj. zanemariv je postotak recikliranog ambalažnog otpada. Također se uvoze velike količine starog papira i stakla, a vlastitim ambalažnim otpadom se zatrpavaju ionako pretrpana postojeća neuređena odlagališta otpada.

Svaka pravna ili fizička osoba u Republici Hrvatskoj koja uvozi ili stavlja u promet proizvod u ambalaži mora voditi Očevidnik o vrsti i količini ambalaže koju je stavila u promet i organizirati odvojeno skupljanje ambalaže o svom trošku. Provedeni ciljani nadzor nad 84 subjekta - obveznika Pravilnika o postupanju s ambalažnim otpadom pokazuje visoki postotak kršenja navedenih zakonskih obveza. Kontrolom postupanja i provođenja propisanih mjera koje se prvenstveno odnose na skrb o ambalaži koja se stavlja u promet uočeno je da velik broj obveznika ne provodi propisane mjere, tj. ne postupa u skladu s odredbama navedenog Pravilnika. Zbog toga je:

- doneseno 59 rješenja kojima se nalaže poduzimanje mjera sukladno navedenom Pravilniku,
- podneseno 29 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka,
- donesen 1 zaključak o dozvoli izvršenja.

Upravni sud Republike Hrvatske donio je u 2002. godini i dvije presude kojima se tužbe tvrtki Coca Cola Beverages d.d. i Franck d.d. uvažavaju odnosno poništavaju rješenja MZOPU iz 1999. i 2000. godine. Prema tumačenju Upravnog suda, MZOPU nije imalo zakonske osnove za vođenje upravnog postupka protiv tvrtki Coca Cola Beverages d.d. i Franck d.d. odnosno MZOPU nije imalo zakonske osnove za nalažanje organiziranog sakupljanja ambalažnog otpada o vlastitom trošku, već je samo trebalo podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Istovremeno nije zaprimljeno niti jedno pozitivno rješenje prekršajnih sudova, osim rješenja o obustavi postupka zbog zastare, što uvelike otežava provođenje obveza postupanja s ambalažnim otpadom u Republici Hrvatskoj.

Bitno je naglasiti da nepostupanje po navedenom propisu i izostanak kažnjavanja prekršitelja dodatno opterećuje godišnju ukupnu bilancu otpada u RH s otpadom koji bi se mogao reciklirati.

Nadzor rada zdravstvenih ustanova s naglaskom na postupanje s otpadom koji nastaje pri pružanju zdravstvene zaštite

Tijekom 2002. godine Inspekcija zaštite okoliša obavila je sustavni nadzor rada gotovo svih zdravstvenih ustanova s izuzetkom manjih privatnih ambulanti.

Kontrolirano je postupanje s otpadom i opasnim otpadom, postupanje s TOOO (tvarima koje oštećuju ozonski omotač), izvršavanje obveza mjerenja emisija u zrak iz stacionarnih izvora, te izrada Operativnih planova intervencija, kao i dostava podataka za Katastar emisija u okoliš.

U akciji je pregledano:

- ☐ 10 kliničkih bolničkih centara,
- ☐ 6 klinika,
- ☐ 29 općih i specijalnih bolnica,
- ☐ 76 domova zdravlja,
- ☐ 14 privatnih ambulanti ili ambulanti u zakupu,
- ☐ 7 zavoda za javno zdravstvo,
- ☐ 7 ljekarničkih ustanova.

Zbog brojnih utvrđenih nepravilnosti u radu zdravstvenih ustanova i neprovođenja mjera zaštite okoliša donesena su 84 rješenja, od kojih se :

- ☐ 45 odnosi na postupanje s otpadom i opasnim otpadom;
- ☐ 11 odnosi na nedostavljanje podataka za KEO;
- ☐ 16 odnosi na emisije u zrak;
- ☐ 2 odnose na bespravan rad spalionica otpada;
- ☐ 9 odnosi na neizradu Planova intervencija;
- ☐ 1 odnosi na postupanje s TOOO;

te je podneseno 5 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka.

Od svih navedenih nepravilnosti u radu, postupanje s otpadom koji nastaje pri pružanju zdravstvene zaštite predstavlja jedan od većih i značajnijih problema nepropisnog postupanja s otpadom u Republici Hrvatskoj i to zbog:

- ☐ infektivnosti i potencijalne opasnosti od širenja zaraznih bolesti putem ove vrste otpada;
- ☐ velikih količina koje su posljedica sve većeg ili isključivog korištenja materijala ili pribora za jednokratnu uporabu;
- ☐ nepostojanja uređaja za termičku obradu;
- ☐ neusklađenosti Pravilnika o zbrinjavanju otpada koji nastaje pri pružanju zdravstvene zaštite s Katalogom otpada što se prvenstveno očituje u različitim kriterijima po kojima se otpad iz zdravstvenih ustanova razvrstava u kategoriju opasnog ili neopasnog otpada.

Problem se dodatno povećao nakon požara 1. kolovoza 2002. godine kada je prestala s radom spalionica PUTO u Zagrebu.

Zdravstvene ustanove zbrinjavaju opasni otpad na sljedeće načine:

- ☐ termičkom obradom u vlastitim uređajima za autoklaviranje;
- ☐ termičkom obradom u vlastitim uređajima za spaljivanje otpada;
- ☐ predajom pravnim i fizičkim osobama ovlaštenima za sakupljanje opasnog otpada (koje su ga prevozile na termičku obradu u spalionicu PUTO u Zagrebu do 1. kolovoza 2002. godine);
- ☐ predajom ovlaštenim tvrtkama koje opasni otpad obrađuju dezinfekcijom u pokretnim postrojenjima.

Nadzorima je ustanovljeno da zdravstvene ustanove koje same steriliziraju svoj opasni otpad nepravilno postupaju s istim jer ga odlažu kao komunalni otpad bez propisane dokumentacije i pratećih listova. Također je ustanovljeno da pravne i fizičke osobe koje su ovlaštene za sakupljanje opasnog otpada nakon požara u spalionici PUTO preuzeti otpad nepropisno skladište u prostorima za koje nisu ishodile odobrenje Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Nadzorom bolničkih spalionica utvrđene su brojne nepravilnosti, a tijekom 2002. godine u funkciji su bile bolničke spalionice u:

- ☐ KB Dubrava u Zagrebu, te
- ☐ općim bolnicama u Vinkovcima, Pakracu, Vukovaru.

Inspekcijskim rješenjima zabranjen je rad spalionica u općim bolnicama u Čakovcu i u Keprivnici, kao i spaljivanje otpada u neadekvatnim uređajima u Psihijatrijskoj bolnici na Rabu i u općim bolnicama u Karlovcu i Ogulinu, te Domu zdravlja Slunj. Rad nadgledanih spalionica otpada u bolnicama nije bio usklađen s odredbama Zakona o zaštiti zraka i Zakona o otpadu s izuzetkom spalionice u Općoj bolnici u Vinkovcima. Inspekcijskim rješenjima naređeno je provođenje propisanih mjera i mjerenje emisija, a zabranjeno je i nepropisno odlaganje opasnog otpada (filterskog kolača) nastalog radom spalionica.

Tijekom 2002. godine provodio se nadzor nad pravnim i fizičkim osobama ovlaštenima za postupanje s opasnim otpadom. Nakon prestanka rada spalionice PUTO, tvrtkama koje su preuzimale opasni otpad i prevozile ga na spaljivanje rješenjima se zabranjuje nepropisno skladištenje. Uočeno je da tvrtke ne obrađuju opasni otpad odmah po preuzimanju u pokretnim postrojenjima, već ga privremeno nedopušteno skladište u prostorima za koje prethodno nisu ishođena rješenja MZOPU, što je rješenjima Inspekcije zaštite okoliša zabranjeno.

Nadzor rada uzgajališta riba i školjki na Jadranu

Inspekcijskim nadzorom inspektora zaštite okoliša u 2002. godini pregledana su:

- ☐ 34 uzgajališta riba, od čega 7 uzgajališta tuna,
- ☐ 27 uzgajališta školjki.

Kao suradničke inspekcije u nadzor nekih ribogojilišta bile su uključene Gospodarska i Pomorska inspekcija, a u zaštićenim područjima (Malostonski kanal, Limski zaljev i blizina otočica Borovik) i Inspekcija zaštite prirode. Provedenim nadzorima uočene su brojne nepravilnosti, primjerice:

- ☐ obavljanje uzgoja bez ikakvih dozvola;
- ☐ dobivanje koncesija bez lokacijske dozvole;
- ☐ izdavanje lokacijskih dozvola bez procjene utjecaja na okoliš (Za uzgoj tuna u zaštićenom krajoliku kod otoka Borovik izdana je lokacijska dozvola i koncesija, ali bez procjene utjecaja na okoliš i uvjeta zaštite prirode. Lokacijska dozvola je poništena u 2002. godini. Procjena utjecaja na okoliš utvrdila je da zahvat nije prihvatljiv za okoliš.);
- ☐ niti jedno ribogojilište ne prati kakvoću mora i sedimenta prema dinamici koja je propisana studijom utjecaja na okoliš;
- ☐ podaci o količini riba u uzgoju uglavnom nisu točni.

Nakon provedenih nadzora, zbog uočenih nepravilnosti u radu, rješenjem je zabranjen daljnji uzgoj tuna na jednoj lokaciji u zaštićenom dijelu prirode, pokrenuto je 15 prekršajnih postupaka, te su podnesene 2 kaznene prijave zbog početka uzgoja tuna bez izrade studije utjecaja na okoliš, lokacijske dozvole i koncesije.

Tijekom nadzora i uvidom u dokumentaciju koju posjeduju uzgajališta, Inspekcija je uočila i mnoge manjkavosti u postojećoj zakonskoj regulativi, i to:

- ☐ studija utjecaja na okoliš određuje praćenje stanja okoliša, ali nije propisano koji se parametri moraju pratiti i sa čime se dobivene vrijednosti uspoređuju;
- ☐ lokacijske dozvole i koncesije ne sadrže podatak o dopuštenom broju kaveza;

- nije jasna svrha dodjeljivanja povlastica, osim vođenja statističkih podataka o količini uzgoja (povlastica se ne plaća, a ribarski inspektori prema Zakonu o morskome ribarstvu samo kontroliraju postojanje ili nepostojanje povlastice)

Budući da je kontrola uzgoja riba i školjaka u nadležnosti više inspekcijskih tijela, Inspekcija zaštite okoliša predlaže žurno usklađivanje svih propisa koji reguliraju ovu problematiku, te jasno razgraničenje odgovornosti i nadležnosti tijela državne uprave, te lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja izdaju suglasnosti i dozvole.

Nadzor nad provedbom Uredbe o tvarima koje oštećuju ozonski omotač (TOOO)

Tijekom 2002. godine proveden je sustavni nadzor nad 231 pravnom i fizičkom osobom koje postupaju s tvarima koje oštećuju ozonski omotač (TOOO). Zbog utvrđenih nepravilnosti izdano je 137 rješenja, te je podneseno 45 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Najčešće utvrđivana nepravilnost je postupanje s TOOO bez ishodnog odobrenja Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Temeljem izdanih rješenja i zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, pravne ili fizičke osobe koje postupaju s TOOO morale su ishoditi odobrenja MZOPU za obavljanje djelatnosti u skladu s odredbama Uredbe. Uočen je značajan porast broja izdanih rješenja Uprave za zaštitu okoliša MZOPU, što se objašnjava posljedicom sustavnog nadzora Inspekcije zaštite okoliša. Prema evidenciji Uprave za zaštitu okoliša MZOPU, u Republici Hrvatskoj su registrirana 663 servisera rashladnih uređaja, od kojih je 370 do kraja 2002. godine ishodilo rješenje za postupanje s TOOO, što na način da su 173 rješenja izdana u 2002. godini, (63% više u odnosu na 2001. godinu, a 91% više u odnosu na 2000. godinu).

Budući da prema evidenciji Uprave za zaštitu okoliša MZOPU još 293 servisera rashladnih uređaja ne posjeduju rješenja, Inspekcija zaštite okoliša će tijekom 2003. godine nastaviti sustavni nadzor kod registriranih servisera i pravnih osoba koje postupaju s TOOO, tj. kod pravnih ili fizičkih osoba koje koriste TOOO freone u sustavima za hlađenje, ali i kod subjekata koje koriste TOOO – «halone-1301» u visokotlačnim sustavima za gašenje požara.

Prilikom nadzora uočene su određene nedorečenosti odredaba Uredbe o TOOO koje onemogućuju provođenje obveza koje je Hrvatska prihvatila potvrđivanjem Montrealskog protokola. Uredbom nije definiran pojam krajnjeg korisnika, niti je regulirana prodaja fizičkim i pravnim osobama koje nemaju odobrenje Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja za postupanje s TOOO. Nije riješeno ni pitanje postupanja s TOOO koje se više ne mogu upotrijebiti i predstavljaju opasan otpad, kao ni obveze i mehanizmi prikupljanja ovih tvari iz rashladnih i klima uređaja iz domaćinstava, a prije njihovog krajnjeg zbrinjavanja. Uredbom nisu riješeni ni mehanizmi za praćenje prikupljanja «halona-1301» iz visokotlačnih sustava za gašenje požara nakon prestanka njihove uporabe i prelaska na zamjensko sredstvo. Radi učinkovitije provedbe Montrealskog protokola, koji je Republika Hrvatska ratificirala i tako ugradila u svoj pravni sustav, te poštivanja zacrtanih ciljeva smanjenja potrošnje i sprečavanja nekontroliranog ispuštanja TOOO u okoliš, bilo bi uputno formirati domaću banku halona koja bi olakšala nabavku «halona-1301» onim pravnim osobama koje tu tvar još uvijek koriste u sustavima za gašenje požara.

Kontrola postupanja s mesno-koštanim brašnom

Donošenjem Naredbe o zabrani uporabe proteina životinjskog podrijetla u prehrani životinja zabranjeno je korištenje mesno-koštanog brašna (MKB) u ishrani životinja zbog sprečavanja širenja bolesti goveđe spongiformne encefalopatije čime je, početkom 2001. godine, MKB postalo tehnološkim otpadom. MKB nastaje preradom otpada životinjskog podrijetla iz klaonica, stočnih

farmi, znanstvenih laboratorija kao i proizvoda životinjskog podrijetla kojima je istekao rok valjanosti ili koji ne udovoljavaju veterinarskim uyjetima.

Inspekcija zaštite okoliša i Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja su više puta upozoravali nadležna tijela na problem nagomilanih količina MKB-a te na opasnosti koje prijete okolišu, kao i na sporost u rješavanju ove problematike. Tijekom 2002. godine proveden je sustavni nadzor postupanja s MKB-om.

Republika Hrvatska je po donošenju propisa kojim se zabranjuje korištenje MKB-a u ishrani životinja, kao i zbog potpisanih međunarodnih obveza u cilju sprečavanja širenja bolesti "kravljeg ludila" i prenošenja iste na ljude, preuzela obvezu krajnjeg zbrinjavanja otpada - MKB-a na za sada jedini način, termičkom obradom u Tvornici cementa Koromačno d.o.o.

Tvornica Agroproteinka d.d. je jedino postrojenje za termičku obradu - utilizaciju otpada životinjskog podrijetla otvorenog tipa u Republici Hrvatskoj, uz pogone zatvorenog tipa tvrtki Puris d.d., Koka d.d. i PIK Vrbovec. Trenutno se u u zalihama Republike Hrvatske nalazi 10.647.596 kg MKB-a koje je u vlasništvu Republike Hrvatske i koje čeka krajnju obradu termičkim putem. U skladištima tvrtke Agroproteinka d.d. nalazi se količina od 7.251.910 kg na 4 lokacije (Sesvetski Kraljevec, Bjelovar, Pribislavec, Zlatar Bistrica). Ostatak od 3.395.686 kg MKB-a nalazi se u skladištima tvrtki Puris d.d., Koka d.d. i PIK Vrbovec. Budući da MKB nije bilo propisno uskladišteno, pod utjecajem atmosferičkih promijenilo je fizikalno-kemijska svojstva i širi neugodne mirise, a u tom stanju nije pogodno za transport jer nije pumpabilno. Tijekom ljeta 2002. godine zbog poplave rijeke Pazinice pojavila se opasnost od otplavlivanja nepropisno uskladištenog MKB-a iz tvornice Puris d.d. u Pazinu i zagađenja vodotokova. Pravovremenom intervencijom Inspekcije zaštite okoliša, donošenjem rješenja o hitnom izmještanju, te angažmanom prilikom izvršenja spriječen je ekološki akcident (izvanredni događaj).

Problem se svakodnevno povećava zbog nedostatnih kapaciteta spaljivanja i nemogućnosti Tvornice cementa Koromačno d.o.o. da preuzme dogovorenu proizvedenu dnevnu količinu MKB-a. Tako se gore navedena količina svakodnevno uvećava za novih 5 tona MKB.

Od izuzetne važnosti ocjenjuje se potreba donošenja dugoročnog programa rješavanja nagomilanih količina MKB-a, a moguća privremena rješenja su:

- ☐ propisno privremeno skladištenje MKB-a na način da se ne ugrožava okoliš;
- ☐ izvoz na spaljivanje;
- ☐ prodaja državama koje nemaju zabranu korištenja MKB-a u ishrani stoke.

Kontrola provođenja mjera prema Planu intervencija u zaštiti okoliša

Izrada operativnih planova intervencija u zaštiti okoliša obveza je za pravne i fizičke osobe koje postupaju s opasnim tvarima u količinama većim od utvrđenih graničnih količina. Izrada županijskih planova intervencija obveza je lokalne i područne (regionalne) samouprave radi zaštite njihovih građana i zaštite okoliša. Izrada istih planova intervencija također proizlazi i iz obveze Republike Hrvatske preuzete ratifikacijom Konvencije o prekograničnim učincima industrijskih nesreća koju valja dosljedno provoditi.

Tijekom 2002. godine temeljem odredbi Plana intervencija u zaštiti okoliša Inspekcija zaštite okoliša obavila je sustavni inspekcijski nadzor izrade planova intervencija kod:

- ☐ 19 obveznika izrade županijskih planova intervencija;
- ☐ 246 pravnih osoba koje postupaju s opasnim tvarima tj. obveznika izrade Operativnog plana intervencija.

Na temelju 265 obavljenih inspekcijskih nadzora izdano je 170 rješenja zbog nezakonitog postupanja. U 18 županija i 4 jedinice lokalne samouprave izdana su rješenja kojima je izrečena upravna mjera radi nepoštivanja obveza izrade plana intervencija. Osim navedenog, nadzorom rada županijskih eko-stožera utvrđeno je da županijski eko-stožeri ne ispunjavaju zadaće sukladno Planu intervencija u zaštiti okoliša, te da imenovana stručna povjerenstva ne postupaju po zakonskim odredbama.

Primjerice prošlogodišnji izvanredni događaj kada je 1. kolovoza 2002. godine došlo do požara velikih razmjera u spalionici opasnog otpada PUTO u Zagrebu pokazao je potpunu nespremnost županijskog eko-stožera odnosno eko-stožera Grada Zagreba da djeluje pri izvanrednim događajima. U nizu drugih izvanrednih događaja (izlijevanja naftnih derivata na prometnici u Sesvetama, onečišćenja okoliša ekstra-lakim lož-uljem u Gospiću tijekom poplava) eko-stožeri se nisu sastali i djelovali sukladno obvezama propisanim Planom intervencija u zaštiti okoliša.

Zbog svega toga javnost nije mogla dobiti pravovremenu i točnu informaciju o posljedicama izvanrednih događaja, kao ni informaciju o ugroženosti zdravlja i života, te biljnog i životinjskog svijeta koja je uzrokovana izvanrednim događajem, a ni uklanjanje posljedica nije u potpunosti provedeno. Obveza eko-stožera je i angažiranje ekspertnih timova koji rukovode postupcima tijekom izvanrednih događaja što zbog nedjelovanja istih nije učinjeno. Zbog toga je Inspekcija zaštite okoliša tijekom izvanrednih događaja zajedno s drugim relevantnim inspekcijama poduzimala sve zakonom raspoložive mjere u cilju promptnog djelovanja, sprečavanja posljedica širenja izvanrednog događaja, te primarne sanacije na način da su angažirane ovlaštene interventne jedinice.

Rješenjima izdanima temeljem Zakona o zaštiti okoliša i Plana intervencija u zaštiti okoliša, pravnim osobama naređena je upravna mjera izrade operativnih planova intervencija, budući da je utvrđeno da količine opasnih tvari s kojima postupaju prelaze graniczne vrijednosti. Zaprmljeni operativni planovi intervencija pravnih osoba nisu razmatrani ni verificirani od strane stručnih povjerenstava županija koja su trebala biti osnovana još 1999. godine iako oni služe kao podloga za izradu Županijskog plana intervencija u zaštiti okoliša.

Predlažemo žurnu izmjenu postojeće zakonske regulative, jer postojeći propisi ne omogućavaju kaznjavanje odgovornih u slučaju nepostupanja.

4.1.4. Ostale aktivnosti

Izrada Izvještaja o radu rizičnih postrojenja u Republici Hrvatskoj

Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 8. kolovoza 2002. godine, nakon požara u skladištu opasnog otpada spalionice PUTO u Zagrebu, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja zaduženo je da, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Državnim inspektoratom, izradi Izvještaj o radu rizičnih postrojenja u Republici Hrvatskoj s analizom i prijedlogom mjera.

Katastar obveznika izrade Plana intervencija u zaštiti okoliša trebao bi sadržavati popis svih pravnih i fizičkih osoba koje postupaju s opasnim tvarima. Budući da zbog neizvršavanja obveze izrade planova intervencija u zaštiti okoliša Ministarstvo ne raspolaže navedenim Katastrom, Inspekcija zaštite okoliša pri izradi ovog zadatka nije imala stručne kriterije na temelju kojih bi se mogao procijeniti stvarni stupanj rizičnosti pojedinih postrojenja. Zbog toga su definirana 4 kriterija koji uvažavaju:

- pojavnost problema u okolišu (vremensko trajanje, akutno ili dugoročno);

- skrb o postrojenju sa ciljem zaštite okoliša (održavanje i/ili neodržavanje postrojenja koja bi svojim radom mogla izazvati štetu u okolišu);
- percepciju javnosti (medijsku eksponiranost);
- nadležnosti inspekcija (prioritetnost, učestalost i širinu obuhvata nadzora).

Ocjenjivanje stupnja rizičnosti u skladu s navedenim kriterijima učinjeno je na temelju iskustva u radu i uočavanju problema na terenu od strane Inspekcije. Tako kategorizirani gospodarski subjekti i/ili postrojenja svrstani su u četiri kategorije po stupnju rizičnosti. U Izvještaju je obrađeno 45 subjekata, od kojih je 6 svrstano u kategoriju postrojenja čija je djelatnost visoko rizična po prirodu posla, a čije je ulaganje u zaštitu okoliša i preventivu na visokom stupnju. Na ovakav način prezentirani Izvještaj predstavlja u stvari reprezentativne primjere stanja po pojedinim problematikama i to

- neuređena i nesansirana odlagališta komunalnog i opasnog otpada;
- obrađivači opasnog otpada koji su prestali s djelatnošću;
- postrojenja ili ustanove koje nepropisno postupaju s opasnim otpadom;
- postrojenja ili ustanove koje zbog primjene zastarjele tehnologije ili neprovođenja mjera zaštite okoliša uzrokuju emisije u okoliš;
- kafilerije - problem krajnje obrade mesno-koštanog brašna;
- veliki zagađivači kao što su rafinerije i brodogradilišta;
- potopljeni brodovi koji sadržavaju opasne kemikalije ili naftne derivate;
- ribogojilišta kao gospodarska djelatnost koja izrazito opterećuje podmorje;
- transport naftnih derivata i drugih opasnih tereta;
- napuštena postrojenja, te tvrtke u stečaju koje skladište opasne tvari i otpad.

Iznošenjem problema i njihovih karakterističnih predstavnika Inspekcija zaštite okoliša prezentirala je Vladi Republike Hrvatske presjek problema koji se odnose na zaštitu okoliša i zakonitost rada rizičnih postrojenja, te kao zaključak predložila kratkoročne i dugoročne mjere rješavanja opisanih problema, te načina smanjenja rizika po okoliš i zdravlje ljudi.

Zaključkom Vlade u rad su trebale biti uključene i Inspekcije Ministarstva zdravstva, te Državnog inspektorata. Zbog uske povezanosti problema procijenjena je potreba uključivanja inspekcija Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, te Državne uprave za vode. Nažalost, osim kvalitetne suradnje s inspekcijama Državnog inspektorata i MUP-a, višestruki pozivi za suradnju upućeni sanitarnoj, veterinarskoj i vodopravnoj inspekciji nisu rezultirali odzivom. Zbog toga je predloženo Vladi Republike Hrvatske da donese zaključak kojim će obvezati i druge nadležne inspekcije da izrade izvještaje o stupnju rizičnosti iz njihovih područja djelovanja.

Kontrola provođenja Plana aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku

Plan aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku u 2002. godini donesen je u travnju 2002. godine, te je sukladno Programu utvrđena obveza za Inspekciju zaštite okoliša da pregleda odlagališta komunalnog otpada s naglaskom na turistička područja. U nadzorima su sudjelovale i inspekcijske službe Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva poljoprivrede i šumarstva i Državnog inspektorata.

Predmet inspekcijskih pregleda bila je provjera legalnosti obavljanja komunalne djelatnosti odlaganja komunalnog otpada i održavanja odlagališta, te je pregledano

- 77 odlagališta komunalnog otpada;
- 11 odlagališta građevinskog otpada;
- 6 divljih odlagališta.

Kako su odlagališta otpada predmet redovitog nadzora ove Inspekcije tijekom ovog nadzora uočeno je smanjenje broja divljih odlagališta otpada samo u Istarskoj županiji. Sva odlagališta na Jadranskoj obali i na otocima su bila pod pojačanim nadzorom i tijekom svih ljetnih mjeseci.

Za sanaciju divljih odlagališta odgovorne su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u slučaju kada je otpad odložen na nekretninama u vlasništvu fizičkih osoba, što je najčešći slučaj. Sukladno odredbama Zakona o otpadu, općina odnosno grad provode mjere za postupanje s komunalnim otpadom. Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu odlaganje komunalnog otpada spada u komunalnu djelatnost koju obavljaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i to osnivanjem trgovačkih društava, vlastitog pogona ili dodjeljivanjem koncesija.

Zbog nepravilnosti uočenih tijekom nadzora:

- jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno komunalnim poduzećima koja upravljaju odlagalištima izdana su 32 rješenja;
- predana su 24 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv komunalnih poduzeća zbog nepridržavanja zakonom propisanih uvjeta i neodržavanja odlagališta.

Inspekcija zaštite okoliša nema zakonske osnove za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornih u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave ako se ne postupa u skladu s zakonom.

Usklađivanjem stanja na postojećim odlagalištima otpada sa zakonom propisanim uvjetima bitno bi se smanjile opasnosti od nastanka i širenja požara, a time i ugroženost okolnih područja, posebno šumskih područja ili područja pod poljoprivrednim kulturama. Pravilnikom o uvjetima za postupanje otpadom određeno je da će se postojeća odlagališta otpada morati zatvoriti 1. srpnja 2003. godine ukoliko ne budu odgovarala propisanim uvjetima.

Budući da je Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja produžilo rok za uređenje postojećih odlagališta u skladu s Pravilnikom o uvjetima za postupanje s otpadom do 1. srpnja 2003. godine i dalje možemo tvrditi da su neuređena odlagališta gorući problem zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj. Brojna neuređena odlagališta stalna su prijetnja zdravom okolišu, potencijalna su mjesta nastanka požara i širenja zaraznih bolesti, i nikako ne pridonose pravu građana na zdrav život, a ujedno kvare sliku Hrvatske kao poželjnog turističkog odredišta.

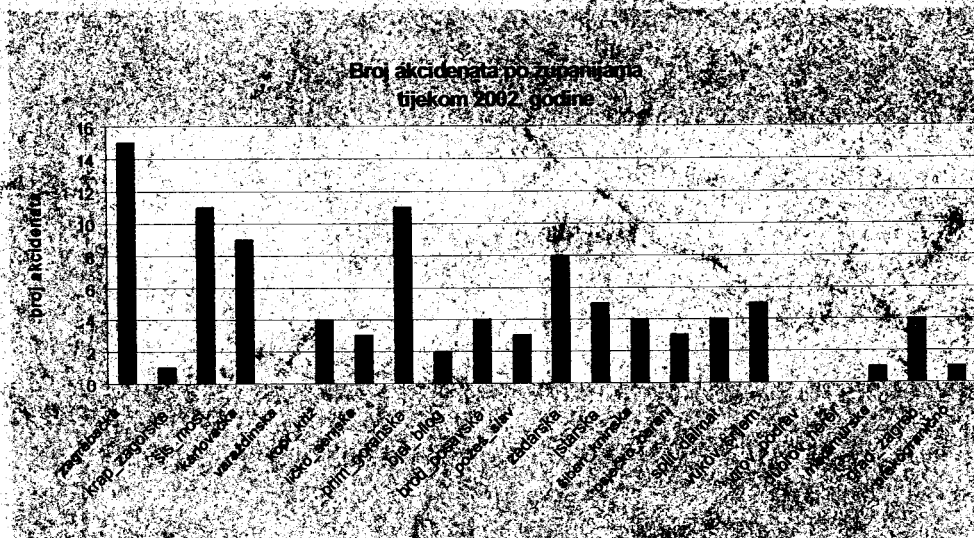
4.1.5. Izvanredni događaji - akcidenti

Tijekom 2002. godine u Upravi za inspekcijske poslove MZOPU zaprimljene su 102 dojave o izvanrednim događajima s većim ili manjim posljedicama na okoliš (142,85% više u odnosu na 2001. godinu). Izvanredni događaji su evidentirani temeljem:

- 43 obavijesti koje su dostavili inspektori zaštite okoliša s terena;
- 57 obavijesti o izvanrednim događajima koje je dostavio Državni centar za obavješćivanje;
- 2 obavijesti o izvanrednim događajima zaprimljene su od onečišćivača.

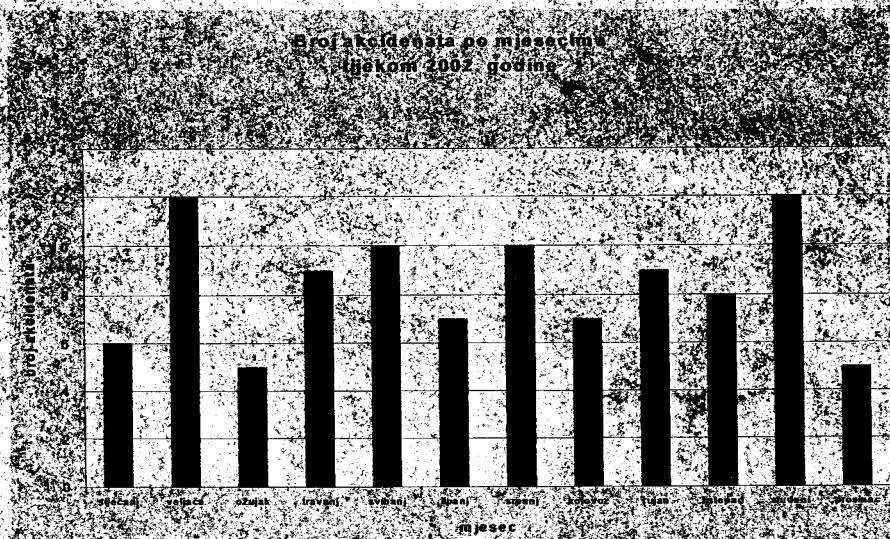
Temeljem obredbi Zakona o zaštiti okoliša onečišćivač je dužan obavijestiti Inspekciju zaštite okoliša, kao i javnost, o riziku ili opasnosti po okoliš koja je nastala pri izvanrednom događaju. Uvidom u strukturu zaprimljenih obavijesti utvrđeno je da onečišćivači, s izuzetkom 2 slučaja, nisu ispunili svoju zakonsku obvezu, pa je Inspekcija zaštite okoliša u tim slučajevima podnijela 34 prekršajne prijave.

Analizirajući podatke uočeno je da se najveći broj izvanrednih događaja dogodio na području Zagrebačke, Primorsko-goranske i Sisacko-moslavačke županije, dok na području Varaždinske, Virovitičko-podravske i Dubrovačko-neretvanske županije nije bilo niti jednog izvanrednog događaja.



Prikaz teritorijalne rasprostranjenosti izvanrednih događaja u 2002. godini

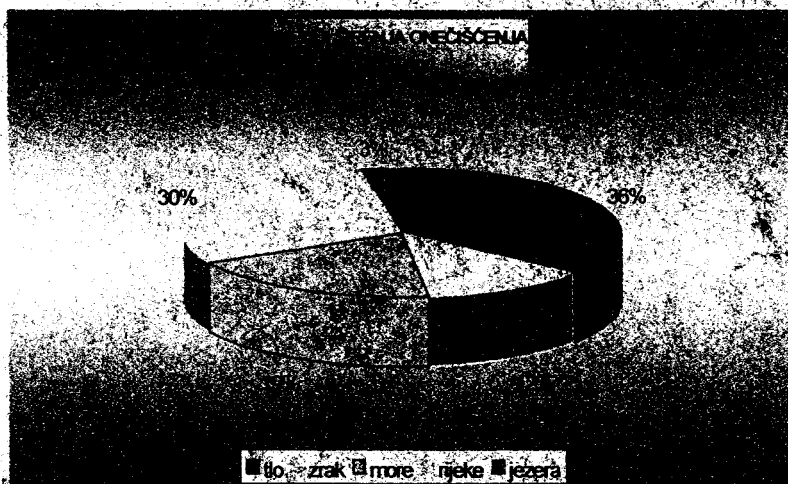
Iz prikaza broja izvanrednih događaja tijekom 2002. godine po mjesecima vidljivo je da su veljača i studeni bili mjeseci kada se dogodio najveći broj izvanrednih događaja, dok ih je u ožujku i prosincu bilo najmanje.



Prikazi izvanrednih događaja po mjesecima u 2002. godini

Analizirajući podatke možemo utvrditi da je tijekom izvanrednih događaja:

- 36% opasnih tvari prodrlo u tlo;
- u 19% slučajeva došlo do izlivanja u more;
- u 30% slučajeva došlo do izlivanja u rijeke;
- u 12% slučajeva došlo do emisije onečišćujućih tvari u zrak;
- u 3% slučajeva došlo do onečišćenja jezera.



Prikaz izvanrednih događaja u 2002. godini prema medijima širenja onečišćenja

Struktura izvanrednih događaja prema mjestu događaja je:

- 9,80% uređaji i postrojenja za skladištenje i transport nafte i plina;
- 1,96% industrijska postrojenja za proizvodnju cementa i postrojenja za obradu opasnog otpada;
- 26,47% cestovni, željeznički promet i benzinske pumpe;
- 46,07% onečišćenje mora i rijeka;
- 0,98% odlagališta otpada;
- 0,98% prekogranična onečišćenja;
- 13,72% ostalo.

4.2. Prekršajne i kaznene mjere

4.2.1. Prekršaji

U 2002. godini Inspekcija zaštite okoliša je podnijela 439 prekršajnih prijava (4,27% više u odnosu na 2001. godinu). Struktura razloga podnošenja prijava je:

- 231 zbog nepropisnog postupanja s otpadom (52,61%);
- 43 zbog nedostavljanja podataka u Katastar emisija u okoliš (9,79%);
- 38 zbog neispunjavanja uvjeta postupanja s tvarima koje oštećuju ozonski omotač (8,65%);
- 36 zbog nepostupanja s ambalažnim otpadom (8,20%);
- 27 zbog nepoštivanja odredbi Uredbe o graničnoj vrijednosti emisija (6,15%);
- ostalim prekršajnim prijavama obuhvaćena su ostala djela kažnjiva prema odredbama Zakona o okolišu i Zakona o zaštiti zraka (14,60%).

Prilog 6 IZO – Prikazi podnesenih prekršajnih prijava u 2002. godini

4.2.2. Analiza rada prekršajnih sudova

U 2001. godini zaprimljena su 332 rješenja prekršajnih sudova (33,80% više u odnosu na 2001. godinu) i to po zahtjevima podnesenim u razdoblju od 1999. godine do 2002. godine.

Analizirajući strukturu zaprimljenih rješenja utvrđuje se da je:

- ❑ 104 postupka prekršajni sud obustavio (od toga 61 zbog zastare, a 43 zbog ostalih razloga);
- ❑ 24 zahtjeva su odbačena;
- ❑ izrečeno je 158 novčanih kazni;
- ❑ izrečeno je 46 ukora.

Od 158 izrečenih novčanih kazni u ukupnom iznosu od 1.091.250 kn, analizom je utvrđena sljedeća struktura:

- ❑ 125 (79,11 %) kazni su ispod minimalne zakonom propisane kazne;
- ❑ 18 (11,39%) minimalnih kazni;
- ❑ 15 (9,50%) kazni između minimalne i maksimalne zakonom propisane kazne;
- ❑ nije izrečena niti jedna maksimalna zakonom propisana kazna.

Inspekcija zaštite okoliša podnijela je 12 žalbi Visokom prekršajnom sudu (33,34% manje u odnosu na 2001. godinu). Sporost rada sudova, blago kažnjavanje prekršitelja i često izricanje mjera ukora stalni su problem u djelovanju Inspekcije zaštite okoliša. Inspekcija ne može utjecati na rad sudova, ali smatramo da je ovakav postotak riješenih zahtjeva i ovakva struktura izrečenih kazni potpuno neprimjerena počinjenim prekršajnim djelima. Nažalost, ponovljeni prekršaji su praksa koja se svakodnevno uočava na terenu, pa smatramo da bi se bržim rješavanjem prekršajnih prijava kao i kažnjavanjem propisanim kaznama pridonijelo većoj efikasnosti rada inspekcije, te smanjila učestalost ponavljanja prekršaja.

Prilog 7 IZO – Zaprimljena rješenja prekršajnih sudova u 2002. godini

Prilog 8 IZO – Struktura izrečenih novčanih kazni prekršajnih sudova u 2002. godini

4.2.3. Kaznene prijave

U 2002. godini Inspekcija zaštite okoliša podnijela je 6 kaznenih prijava, što je isto kao i godinu prije.

Zaprimljeno je samo 1 rješenje i to od Općinskog državnog odvjetništva u Varaždinu u kojem se odbacuje zahtjev Inspekcije zaštite okoliša.

4.3. Problemi postojeće zakonske regulative

Inspekcija zaštite okoliša, kao neposredni izvršitelj i kao tijelo koje nadzire provođenje svih propisa iz oblasti zaštite okoliša, stalno ukazuje na neophodnost izrade ili promjene postojeće zakonske regulative, čime bi se značajnije poboljšao rad Inspekcije i unaprijedilo postupanje u zaštiti okoliša, te omogućilo učinkovitije kažnjavanje prekršitelja. Inspekcija je aktivno uključena u rad na izradi novih zakonskih propisa bilo davanjem primjedbi ili iniciranjem izrade pojedinih podzakonskih akata.

Navodimo neke od nedorečenosti regulative koje onemogućavaju učinkovitiji rad Inspekcije zaštite okoliša i kažnjavanje prekršitelja:

- ❑ nemogućnost sankcioniranja pravnih i fizičkih osoba koje nisu izradile procjenu utjecaja na okoliš;
- ❑ u propise koji reguliraju izdavanje lokacijskih i građevnih dozvola za zahvate za koje nije propisana izrada studije utjecaja na okoliš nisu ugrađene mjere zaštite okoliša;
- ❑ nedostatak podzakonskog akta koji propisuje način skladištenja opasnog otpada kod proizvođača otpada;
- ❑ nemogućnost utvrđivanja stvarnog vlasnika nekretnine u slučaju kada je na istu nepoznati počinitelj odložio otpad;
- ❑ problem provođenja kontrole prema Pravilniku o postupanju s ambalažnim otpadom;
- ❑ nepostojanje jedinstvenog Plana intervencija;
- ❑ nepostojanje sankcija za onečišćivače mora u Uredbi o standardima kakvoće mora na morskim plažama;
- ❑ nedorečenosti u Uredbi o tvarima koje oštećuju ozonski omotač (način kontrole uvoznika i izvoznika TOOO, način kontrole kupnje TOOO itd.);
- ❑ potreba žurne izrade pročišćenog teksta Uredbe o graničnim vrijednostima emisija onečišćujućih tvari iz stacionarnih izvora;
- ❑ Zakon o zaštiti okoliša i Plan intervencija u zaštiti okoliša ne predviđa način sankcioniranja obveznika donošenja istoga u slučaju kad to nije učinio;
- ❑ nelogičnost zakonske regulative prema kojoj voda nije sastavni dio okoliša;
- ❑ tumačenja Pravilnika o vrstama otpada i Kataloga otpada u kojem su navedene sve vrste otpada, što neiznosi da su sve u nadležnosti Inspekcije zaštite okoliša, jer su neke vrste otpada i postupanje s njime regulirani posebnim propisima i u nadležnosti su drugih inspekcijskih tijela (eksplozivi, otrovi, infektivni otpad, otpad životinjskog podrijetla, mesno-koštano brašno);
- ❑ preklapanja nadležnosti inspektora zaštite okoliša i vodopravnih inspektora u slučajevima ekoloških nesreća zbog čega treba što hitnije donijeti jedinstveni plan intervencija s jasno raspodijeljenim nadležnostima i odgovornostima pojedinih inspekcija;
- ❑ neusklađenosti Naputka o postupanju s otpadom nastalim pri pružanju zdravstvene zaštite sa Zakonom o otpadu

4.4. Međunarodna suradnja

Početkom 2002. godine Hrvatska se uključila kao aktivna članica u rad mreže BERCEN (Balkan Environmental Regulation Compliance and Enforcement Network), koja je osnovana s ciljem da se kroz suradnju i povezivanje zemalja mreže, te povezivanje sa zemljama članicama Europske unije i sa zemljama - pridruženim članicama, razmijene stručna iskustva i uspostavi transfer znanja s ciljem zaštite okoliša u regiji koju čine zemlje potpisnice Pakta o stabilnosti. Poseban naglasak u projektima BERCENA daje se osposobljavanju i jačanju organizacije i stručnosti inspektora zaštite okoliša. Posebno treba izdvojiti prvi međunarodni skup "1st BERCEN EXCHANGE PROGRAMME" (koji su organizirali Uprava za inspekcijske poslove i BERCEN Sekretarijat) s temom upoznavanja i analize mogućnosti prihvatanja izuzetno zahtjevnog Direktive Europske Unije "Integrated Prevention and Pollution Control Directive", te višekratno sudjelovanje naših inspektora u programima "Train the Trainer" na kojima su obučavani za upravljačke vještine vođenja projekata u području zaštite okoliša.

Treba spomenuti da su aktivnosti predstavnika Hrvatske unutar mreže ocijenjene kao izuzetno dobre, te je Hrvatska u tom segmentu ocijenjena kao vodeća zemlja koja svoja iskustva i stručnost može transferirati ostalim zemljama regije.

4.4. Suradnja s drugim inspekcijama

Tijekom 2002. godine Inspekcija zaštite okoliša ostvarila je kvalitetnu i kontinuiranu suradnju s inspekcijskim službama Državnog inspektorata i Ministarstva unutarnjih poslova. Primjerice suradnja s Ribarskom inspekcijom Državnog inspektorata realizirana je tijekom provođenja sustavnih nadzora ribogojilišta i uzgajališta školiki, a s Rudarskom inspekcijom u obavljanju nadzora kamenoloma. Suradnja s Vodopravnom inspekcijom Državne uprave za vode je realizirana samo djelomice pri koordiniranim nadzorima prilikom izvanrednih događaja. Inspekcija zaštite okoliša će i dalje u svom radu inzistirati na uspostavljanju suradnje i s drugim inspekcijama u cilju učinkovitijeg postupanja i rješavanja uočenih problema u području zaštite okoliša.

4.7. Zaključak

Inspekcija zaštite okoliša redovito nadzire sve djelatnosti koje imaju utjecaj na okoliš bilo emisijama u zrak, emisijama otpada i opasnog otpada, emisijama u slučaju izvanrednih događaja i slično, a u cilju sprečavanja negativnih utjecaja postojećih i/ili budućih zahvata na okolišu kroz kontrolu provođenja mjera zaštite okoliša. Sustavnim radom Inspekcija zaštite okoliša identificirala je sve veće onečišćivače okoliša čiji se rad redovno nadzire.

Promjenom načina rada kroz sustavno planiranje i kontrolu, prihvaćanjem timskog rada kao nužnosti, uspostavljanjem suradnje s drugim nadležnim inspekcijskim tijelima, te organiziranjem kontinuirane izobrazbe, Inspekcija zaštite okoliša je značajno unaprijedila svoje djelovanje tijekom 2002. godine.

Za inspekciju zaštite okoliša izuzetno je važno provođenje permanente izobrazbe koja bi rezultirala većim brojem široko specijaliziranih inspektora zaštite okoliša sposobnih odgovoriti na sve izazove koje ova zahtjevna problematika postavlja pred njih.

Inspekciju očekuje velik posao pri definiranju procedura provođenja nadzora po pojedinim segmentima čime se započelo tijekom prošle godine i pri čemu je od izuzetnog značaja uspostavljena međunarodna suradnja jer se kroz direktne kontakte mogu razmjenjivati stručna iskustva s iskusnijim kolegama kod kojih je sustav kontrole provođenja zakona metodološki razrađen.

U brojnim slučajevima izvanrednih događaja Inspekcija zaštite okoliša uspješno je nadzirala provođenje naređenih mjera sanacije radi smanjenja nastalih šteta u okolišu i uklanjanju posljedica istih. Vezano uz činjenicu da su ekološki akcidenti (naročito pri cestovnom prijevozu opasnih tvari i transportu nafte, plina i naftnih derivata cjevovodima) sve češća stvarnost, mislimo da bi samo cjeloviti sustav nadzora koji bi uključio i zaštitu voda, do sada izdvojen u općeg nadzora zaštite okoliša, postigao bolje rezultate u budućnosti. Naime, Republika Hrvatska računa s čistim okolišem kao glavnim opredjeljenjem u strategiji razvoja, kao i s velikim zalihama pitke vode, te brojnim zaštićenim djelovima prirode i okoliša.

Također postojeća zakonska regulativa ne omogućuje cjelovito postupanje Inspekcije zaštite okoliša, jer u nju nisu ugrađeni svi elementi sustavne zaštite okoliša. Prilagodbe zakonodavstva Republike Hrvatske zakonodavstvu EU je prilika da se brojni nedostaci otklone i usklade sa sve većim zahtjevima preventive i zaštite u cilju održivog razvoja.

Analizirajući probleme po prezentiranim segmentima, te uvažavajući važnost zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj, očito je da je broj od samo 32 inspektora koji pokrivaju tako složeno i obuhvatno područje nedovoljan. Predlaže se da Vlada Republike Hrvatske dopusti povećanje broja inspektora zaštite okoliša barem za još 30.

5. INSPEKCIJA ZAŠTITE PRIRODE

5.1. Uvod

Inspekcija zaštite prirode u 2002. godini imala je 7 zaposlenih inspektora. U sjedištu u Zagrebu, u Odsjeku inspekcijskog nadzora zaštite prirode, osim voditelja, na poslovima inspekcijskog nadzora radila su tri viša inspektora. Na terenu, u područnim jedinicama bila su zaposlena po tri inspektora koji su pokrivali područje tri do četiri županije što je vrlo zahtjevno zbog velike prostorne površine i velikog broja zaštićenih objekata kao i broja zaštićenih vrsta. Posebno veliko područje (Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska i Karlovačka županija) nije imalo područnih inspektora, pa su nadzor tog područja obavljali viši inspektori.

Tako malobrojna inspekcija nadzorom je pokrivala zaštićena područja, zaštićene vrste, promet zaštićenim vrstama (trgovinu), postupala je prema važećim međunarodnim konvencijama, sudjelovala u stručnim skupovima i seminarima, organizirala stručno usavršavanje, te inicirala niz akcija s inspekcijama drugih državnih tijela.

5.1. Postupanje Inspekcije zaštite prirode

Inspekcija zaštite prirode obavlja nadzor nad zaštićenim vrstama i zaštićenim područjima. Na području Republike Hrvatske Zakonom o zaštiti prirode je zaštićeno 380 zaštićenih životinjskih vrsta i 44 biljne vrste, te 8 nacionalnih parkova, 10 parkova prirode, 2 stroga rezervata, 74 posebna rezervata, 80 spomenika prirode, 32 zaštićena krajolika, 36 park-šume i 114 spomenika parkovne arhitekture. Zaštićena područja obuhvaćaju 9,2% površine kopna i 1% površine mora, rijeka i jezera Republike Hrvatske.

Inspekcija zaštite prirode postupala je po planu sustavnog nadzora, po službenoj dužnosti, po predstavkama građana i po predmetima prosljeđenim iz drugih državnih tijela. Obavila je nadzore zajedno s inspektorima Državnog inspektorata (prstaci, kamenolomi), s inspektorima MUP-a (ubijanje zaštićenih vrsta ptica, protupožarna zaštita) i inspektorima MORH-a (vojni poligoni u zaštićenim područjima). Inspekcija je inicirala pojačani nadzor carinskih službenika u prekograničnom prometu, kao i uključivanje policije u istražne radnje vezane uz otkrivanje počinitelja.

Nadzori iz prethodne godine pokazali su da je nužno s drugim inspekcijama pojačano i organizirano nadzirati iskorištavanje prirodnih resursa u zaštićenim područjima, te je rad ove inspekcije bio usmjeren prema bivšim i sadašnjim korisnicima prostora, zakonitom postupanju i pokretanju postupka sanacije.

Nadzori su također bili usmjereni prema javnim ustanovama koje upravljaju zaštićenim područjima, u cilju kontrole mjera zaštite prirode.

Inspekcija zaštite prirode obavila je redovni nadzor i nadzor po predstavkama u sljedećim parkovima prirode i nacionalnim parkovima:

- NP Krka, NP Risnjak, NP Komati, NP Paklenica, NP Sjeverni Velebit, PP Telaščica, PP Vransko jezero, PP Velebit (sjeverni dio), PP Medvednica, PP Učka, PP Žumberak-Samoborsko gorje.

Na temelju 652 zaprimljena predmeta (96,38% više u odnosu na 2001. godinu) obavljeno je 540 nadzora (110,11% više u odnosu na 2001. godinu) na temelju čega je doneseno:

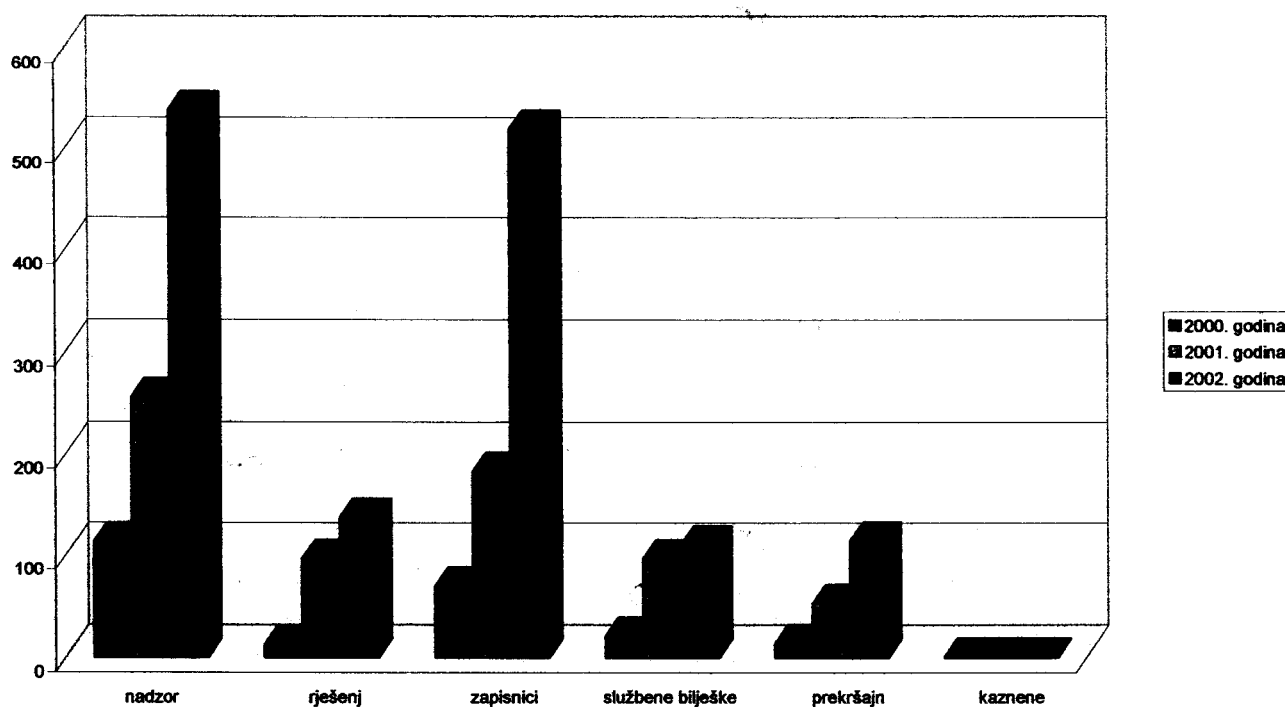
- 521 zapisnik (183,15% više u odnosu na 2001. godinu);
- 111 službenih bilješki (14,43% više u odnosu na 2001. godinu);

- 138 rješenja (42,26% više u odnosu na 2001. godinu).

Podneseno je:

- 118 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka (122,64% više u odnosu na 2001. godinu).

grafički prikaz aktivnosti inspekcije zaštite prirode u razdoblju od tri godine



Pregled djelovanja Inspekcije zaštite prirode u usporedbi s prijašnjim godinama

Nacionalni parkovi i parkovi prirode

Obavljen je redovni nadzor u 7 nacionalnih parkova i 9 parkova prirode. Redovni nadzor obuhvatio je kontrolu provedbe mjera utvrđenih u prethodnim nadzorima, pregled dokumenata po kojima postupa javna ustanova, a odnose se na zaštitu prirode, gospodarsko iskorištavanje prirodnih resursa (šume, vode, min. sirovine, biljke i životinje), zatim na rad nadzorne službe i nadzor područja, odnosno lokacija na zahtjev javne ustanove, kao i fizičko obilježavanje granica zaštićenog područja i glavnih ulaza.

U redovnim nadzorima onih parkova koji pokrivaju izrazito velike površine, od kojih neke nisu lako dostupne, obavlja se terenski nadzor samo dijela parka, a svake sljedeće godine terenski se pregleda drugi dio parka. Iz ovako obavljenih nadzora dobiven je pregled stanja prirode, stanje temeljnog fenomena, te pregled aktivnosti javnih ustanova i nadzornih službi u provođenju mjera zaštite prirode. U 2002. godini iz navedenih nadzora vidljivo je da se stanje tek neznatno popravilo od stanja u 2001. godini (javne ustanove su opremile i osposobile nadzornu službu, te pokrenule projekte u cilju inventarizacije zaštićenih vrsta). Nadzor je pokazao da su javne ustanove i njihove nadzorne službe tek na početku rješavanja brojnih problema koji onemogućavaju provođenje uspješne zaštite (pitanje vlasništva nad objektima, međusobni odnosi s velikim korisnicima prostora kao što su Hrvatske šume, Hrvatske vode, lovozakupnici i lovišta, pojedini gospodarski subjekti, te odnos s lokalnim stanovništvom).

Javne ustanove koje su osnovane u posljednje dvije godine i nisu još uspostavile niti uredile odnose na svojim područjima pokazuju veću potrebu za inspekcijskim postupanjem čak i u slučajevima koje po svojim ovlastima može obavljati nadzorna služba.

Kod gospodarskih subjekata treba istaknuti da je vidljivo njihovo uvažavanje činjenice da se prostorom upravlja u cilju zaštite prirode, te da se zaštićeno područje mora uvažavati kao jedinstvena cjelina u koju se gospodarstvo mora uklopiti na način da se osigura održivi razvoj i trajno iskorištavanje prirodnih resursa.

Zaštićeni dijelovi prirode na županijskom nivou

Inspekcija je obavila nadzor zaštićenih dijelova prirode na županijskom nivou i nezaštićenih objekata za koje su utvrđeni uvjeti zaštite prirode. Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima na županijskom nivou su tek započele s poslovima uređenja odnosa, inventarizacijom flore i faune, te općim pregledom stanja ovih zaštićenih objekata. Javne ustanove na županijskom nivou (od kojih su osnovane četiri, u osnivanju su dvije, a aktivne su samo tri), slabo su opremljene i slabo popunjene stručnim kadrom. Iz navedenog, kao i iz rezultata nadzora, vidi se da zaštićeni objekti nižih kategorija nemaju osigurane uvjete za provođenje mjera zaštite, a za većinu njih mjere zaštite nisu ni utvrđene. Analizom provedenih nadzora može se zaključiti da nema bitnog pomaka u odnosu na prošlu godinu.

U nadzorima je Inspekcija uočila vrlo loše stanje drveća u pojedinim perivojima - stara i bolesna stabla kojima je ozbiljno narušena statika i koja se u naletima većih oluja ruše i stvaraju štetu na objektima, a mogu ugroziti i ljudske živote. Također je utvrđen nedostatak stručne brige za iniciranje obnove odnosno održavanja perivoja koji su stari stotinu i više godina.

Zaštićene životinjske vrste

Na području naše države zaštićene su 574 životinjske vrste (61 sisavac, 283 ptice, 34 gmaza, 20 vodozemaca, 176 beskrležaka). U protekloj godini Inspekcija zaštite prirode obavila je postupak oduzimanja jednog primjerka preparata zaštićene vrste ptica: bjeloglavog supa (*Gyps fulvus*), smještenog u Prirodoslovni muzej u Zagrebu. Rješenjem prekršajnog suda trajno je oduzeta zaštićena ptica bjeloglavi sup, zaplijenjen 2001. godine i određena je zaštitna mjera trajnog smještaja u volijeru Eko-centra Beli na Cresu.

Također je obavljeno oduzimanje i puštanje u prirodu 300 zaštićenih vrsta kornjača, te puštanje u prirodu sakupljenih puževa čija je veličina manja od propisane. Oduzeta je veća količina zaštićenog bilja kao i zaštićene kornjače (*Testudo hermani*) koje su nezakonito prodavane na tržnici. U prirodu su puštene i ptice koje je zaplijenila policija (češljugari i čizak). Protekle godine obavljena je i veća akcija premještanja rodin的角度 gnijezda sa stupova nosača elektro-vodiča na posebno izgrađene drvene platforme.

Inspekcija zaštite prirode je u drugoj polovici 2002. godine sudjelovala u nadzoru prekograničnog prometa ubijenim zaštićenim vrstama ptica. Inicirala je zajedničku akciju carinskih službenika, granične policije i Krim policije u razbijanju međunarodnog krijumčarskog lanca zaštićenim vrstama ptica. Tom prilikom je uspostavljena suradnja sa slovenskim službama (dojava o novim pošiljkama, pokretanje istrage putem INTERPOL-a). Inspekcija zaštite prirode je putem Državnog odvjetništva pokrenula zahtjev za odštetu zbog ubijanja ptica.

Kao bitan problem u efikasnom postupanju ove inspekcije uočen je nedostatak odgovarajućeg smještaja zaplijenjenih životinja. U rješavanje problema smještaja i brige za veliki broj zaštićenih

životinja u privatnom vlasništvu za koje vlasnici nemaju dopuštenje za držanje, Inspekcija je uključena prikupljanjem podataka o eventualnim skloništima odnosno azilima.

Zaštićene biljke i gljive

U 2002. godini obavljeno je 13 nadzora nad subjektima koji se bave trgovinom zaštićenim samoniklim biljem i sakupljanjem samoniklih gljiva kojom prilikom je ustanovljeno 5 slučajeva prodaje i uvoza zaštićenog bilja, te su poduzete Zakonom propisane mjere, što je znatno manji broj nego u 2001. godini. Preventivne akcije nadzora navedenih subjekata u 2001. godini rezultirale su smanjenjem količine samoniklog bilja u prodaji, pa prema tome i smanjenim brojem nadzora.

Prilikom obavljanja nadzora od 11 fizičkih osoba oduzeto je samoniklo bilje za koje nije ishođeno zakonom propisano dopuštenje. Protiv počinitelja su pokrenuti zahtjevi za prekršajne postupke. U postupanju Inspekcije uočeni su nedostaci u zakonskoj regulativi koji otežavaju efikasan nadzor i provođenje mjera zaštite, a koje ne bi bitno onemogućile uspješno poslovanje tvrtki koje se bave sakupljanjem i izvozom. Uočeno je da se cjelokupna količina sakupljenih gljiva izvozi, a da domaće tržište nema osiguranu legalnu opskrbu, pa su učestale pojave ilegalne prodaje kojima je moguće izazvati pojave trovanja odnosno ugrožavanja zdravlja i života ljudi. O slučajevima odstupanja od zakona obaviještena je Uprava za zaštitu prirode s ciljem uskraćivanja dopuštenja za sakupljanje evidentiranim prekršiteljima.

5.3. Suradnja s drugim inspekcijama

Inspekcija zaštite prirode obavila je zajedničke nadzore s drugim inspekcijama. Zajedničkim nadzorom više inspektora, kada svaki u svom stručnom segmentu i u okvirima svoje ovlasti, obavlja nadzor na istom subjektu, postignuta je veća učinkovitost, kvalitetniji nadzor i povećan broj mehanizama provođenja zadanih mjera, što u konačnici rezultira provođenjem bolje zaštite prirode.

Suradnja s Inspekcijama Državnog inspektorata

Radi suzbijanja ilegalnog korištenja mineralne sirovine čime se nanosi znatna materijalna šteta Republici Hrvatskoj, organizirana je zajednička akcija Inspekcije zaštite prirode i Rudarske inspekcije Državnog inspektorata u čijoj je nadležnosti kontrola eksploatacije mineralnih sirovina. Akcija je započela u lipnju 2002. godine i do sada je pregledana 71 lokacija u 4 zaštićena područja.

Obavljenim nadzorom navedenih područja dobiveni su podaci o veličini i stanju kamenoloma, o vlasniku i korisniku. Na kamenolomima gdje je zatečena ilegalna eksploatacija nadležni inspektori su, qbzirom na utvrđene činjenice, podnijeli prekršajne prijave protiv ilegalnih korisnika i donijeli rješenja o zabrani korištenja mineralne sirovine. Sustavni nadzor je još uvijek u tijeku i okončat će se u prvoj polovici 2003. godine nakon čega će zajednički izvještaj dva nadležna tijela biti dostavljen Vladi Republike Hrvatske.

Suradnja s inspektorima Državnog inspektorata ostvarena je i u nadzoru izlova i trgovine školjke prstaca. Od sredine 2002. godine od kada je donesen Pravilnik o zaštiti prstaca, zabilježen je veći broj nadzora, podnesene su prekršajne prijave i obavljeno je oduzimanje ulovljenih školjkaša.

Suradnja s inspektorima MORH-a

Zajedno s inspektorima MORH-a obavljen je nadzor na vojnom poligonu Slunj gdje su pregledane lokacije na kojima je bilo određenih vojnih aktivnosti. Također je obavljen nadzor na zaštićenom području Kamenjaka gdje su održavane vojne vježbe. Dogovorena je suradnja i za nadzor ostalih vojnih objekata u zaštićenim područjima prema posebnom programu. O zajedničkim nadzorima izrađeno je Izvješće koje je dostavljeno nadležnim tijelima.

Također je obavljen nadzor prema Programu aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku. Nadzorom je dobiven snimak stanja u pogledu protupožarne zaštite nacionalnih parkova i parkova prirode o čemu je izrađeno posebno izvješće. U slučaju NP Brijuni, gdje je utvrđeno nužno hitno preventivno postupanje nadležnih službi MORH-a, organiziran je sastanak predstavnika svih subjekata radi otklanjanja uočenih nedostataka. Akcija je uspješno provedena.

U zaštićenim područjima u kojima do sada još uvijek nije uspostavljena efikasna protupožarna zaštita, preventivne mjere i aktivna zaštita provode se u suradnji s Hrvatskim šumama. Posebno je to izraženo u slučajevima gdje je zabilježen nedostatak opreme i obučениh ljudi.

Suradnja sa službenicima MUP-a

Tijekom jeseni 2002. godine, prema upozorenjima nadležnih službi susjednih zemalja o pojavi organiziranog međunarodnog lanca krijumčarenja ubijenim zaštićenim vrstama ptica, Inspekcija zaštite prirode inicirala je pojačan nadzor i bolju suradnju svih službi uključenih u nadzor izvoza, uvoza i provoza zaštićenih vrsta.

U otkrivanje počinitelja ubijanja i organiziranja lova (domaćih i stranih državljana), uključena je policija koja je temeljem inspekcijskih nalaza i informacija dobivenih od INTERPOL-a obavila razgovore, pretrage i zapljene, odnosno aktivno se uključila u provođenje zaštite vrsta koje su na popisu zaštićenih prema domaćim i međunarodnim propisima. Zajednička akcija rezultirala je pokretanjem sudskih postupaka protiv počinitelja prekršajnog i kaznenog djela.

5.4. Bespravna gradnja u zaštićenim područjima

Inspekcija zaštite prirode posredstvom nadzornih službi javnih ustanova u zaštićenim područjima je obaviještena o slučajevima bespravne gradnje (Mljet, Kornati, Biokovo, Medvednica, Plitvička jezera, Vransko jezero, Papuk). Predmeti su proslijeđeni na nadležno postupanje Građevnoj inspekciji radi dovršetka postupaka. Također je zabilježen povećani broj zatraženih i ishodenih uvjeta zaštite prirode za gospodarske građevine u primorskim krajevima. Zbog slučajeva prenamjene o navedenom je također obaviještena Građevna inspekcija koja u akcijama sistematskog pregleda terena rješava i navedeno odstupanje od zakona.

Uočeno je da je nesređena prostorno-planska dokumentacija u zaštićenim područjima jedan od razloga pojave protupravne gradnje. Sukladno Zakonu o zaštiti prirode, navedene prostorne planove izrađuje ovo Ministarstvo, a donosi Sabor.

5.5. Kaznene mjere

Inspekcija zaštite prirode podnijela je ukupno 118 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (122,64% više nego u 2001. godini). Od toga:

- 44 (37,28%) zbog toga što prekršitelji nisu ishodili dopuštenje za sakupljanje samoniklih biljaka i životinja radi prodaje ili su odstupili od pribavljenih uvjeta;
- 38 (32,20%) zbog nepostupanja po zadanim uvjetima;
- 30 (25,42%) zbog uznemiravanja ili ubijanja životinja, te zbog branja zaštićenih biljaka;
- 6 (5,08%) zbog nedopuštenog uvoza i izvoza.

Podnesena je 1 kaznena prijava.

Prekršajni sudovi u 2002. godini donijeli su 49 rješenja, za razliku od 9 rješenja u 2001. godini. Od toga je izrečeno 27 novčanih kazni. Nimalo ne zadovoljava činjenica da je od navedenog broja prekršajni sud izrekao 10 kazni ukora i donio 11 rješenja obustave zbog zastare. U prosjeku se zahtjevi Inspekcije zaštite prirode za pokretanjem prekršajnog postupka rješavaju za godinu dana (manji dio u roku nekoliko mjeseci ili dvije godine).

U 2002. godini Inspekcija je, neovisno o prekršajnom postupku, putem Državnog odvjetništva, pokrenula 2 zahtjeva za odštetu prema Pravilniku o visini naknade štete učinjene na zaštićenim vrstama (u visini od cca 860.000,00 kuna), odnosno zahtjev za odštetu zbog štete na prirodnoj vrijednosti koja je vlasništvo Republike Hrvatske. Do sada nije riješen ni jedan zahtjev za odštetu.

Prilog 2 IZP – Pregled rješenja prekršajnih prijava

5.5. Zaključak

Inspekcija zaštite prirode obavila je niz aktivnosti u različitim segmentima zaštite prirode u čemu je bila znatno učinkovitija nego proteklih godina što ilustrira podatak da je u 2002. godini obavila dvostruko više nadzora i podnijela dvostruko više prekršajnih zahtjeva. Postignuti rezultati realizirani su zbog promjene načina rada odnosno sustavnih ciljanih kontrola, te kontinuirane izobrazbe inspektora. Ostvarena je bolja i efikasnija suradnja s inspekcijama Državnog inspektorata, te sa službenicima MUP-a.

Tijekom nadzora trgovine i transporta zaštićenih vrsta uočeno je neefikasno postupanje carinske službe i Veterinarske inspekcije. Nužno je uspostaviti stalnu koordinaciju u radu odgovornih službi, te uspostaviti mrežu stručnjaka (vještaka) radi prepoznavanja ubijenih vrsta ili njihovih dijelova. Radi sprečavanja ilegalnog međunarodnog prometa uspostaviti će se kontakti i suradnja sa susjednim zemljama, organizirat će se seminari osposobljavanja granične policije i carinskih službenika (prepoznavanje zaštićenih vrsta i usporedba legislativa).

Kao problem pojavljuje se nepostojanje odgovarajućeg skloništa odnosno prihvatilišta (azila) za zaplijenjene žive životinje kao i nemogućnosti skladištenja odnosno čuvanja zaplijenjenih ubijenih vrsta ili njihovih dijelova do okončanja sudskog postupka. Napominjemo da je u postupku donošenja novi Zakon o zaštiti prirode koji ovu problematiku rješava na zadovoljavajući način sukladno međunarodnim konvencijama kojih je potpisnica i Republika Hrvatska.

Inspekcija zaštite prirode će i dalje inicirati izmjene i dopune zakonskih akata kod kojih je uočeno da onemogućavaju efikasno postupanje ili su u suprotnosti s drugim zakonima, te inzistirati na reviziji Registra zaštićenih područja i zaštićenih vrsta i zatražiti da se

endemske vrste stave pod zaštitu. Jedna od zadaća u narednom razdoblju bit će razgraničavanje ovlasti u području nadzora između inspektora zaštite prirode i nadzornika u parku prirode.

Pri daljnjem planiranju sustavnih nadzora zaštićenih područja, prioritet će biti objekti koji nisu pregledani od dana zaštićivanja (geomorfološki objekti, te objekti zaštićeni na županijskoj razini). Budući da su iskustva pokazala da se vrlo dobri rezultati postižu planskim akcijama zajedničkog nadzora s inspekcijama drugih državnih tijela, nastaviti će se zajedničke akcije i pokrenuti nove.

6. ZAKLJUČAK

Kako je u uvodnom dijelu naglašeno, proces djelovanja unutar četiri strateške odrednice je zahtjevan interaktivan proces koji će se nastaviti i u predstojećem razdoblju s ciljem uspostavljanja učinkovite i djelotvorne Inspekcije s transparentnim načinom rada.

Prilikom dugotrajnih pregovora i aktivnosti s ciljem smanjenja broja lokacija na kojima djeluje Uprava, promatrano kroz iskustva protekle godine, prepoznata je loša koordinacija tijela državne uprave, te neracionalno korištenje prostora. Primjerice, usprkos brojim zahtjevima u Zagrebačkoj županiji ne može se osigurati primjeren prostor za inspekcijske službe.

Smatramo da bi odgovorna tijela državne uprave trebala osmisliti i realizirati rješavanje problema smještaja. To podrazumijeva snimku stanja i analizu raspoloživih resursa, definiranje realnih potreba, postavljanje prioriteta za realizaciju i rokova unutar kojih će se u etapama rješavati smještaj pojedinih tijela. Kao nužnost se nameće i izrada standarda opremljenosti pojedinih radnih mjesta državnih službenika.

Gradani Hrvatske su s pravom nezadovoljni načinom, kvalitetom i brzinom kojom dobivaju usluge i informacije. Državna uprava treba djelovati u uređenom i strukturirano osmišljenom sustavu kako bi mogla brzo odgovoriti na zahtjeve građana i poslovnih subjekata. Kreiranje takvog sustava podrazumijeva podizanje kvalitete usluga te povećanje učinkovitosti uz smanjenje troškova, što znači i temeljitu promjenu načina rada. Korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija, a posebno baza podataka i registara informacijskih sustava te elektroničkog poslovanja, državna uprava povećava otvorenost i uslužnost svoga djelovanja na zadovoljstvo svojih poreznih obveznika.

Promjene koje se uvedu u način rada inspekcijskih službi neće rezultirati većim kvalitativnim pomacima koje javnost može percipirati ukoliko ne dobiju podršku cijelog sustava. Da bi Inspekcija mogla efikasnije i brže djelovati ključno je omogućiti:

- racionalizaciju, standardizaciju i automatizaciju obavljanja upravnih funkcija;
- efikasno korištenje i gospodarenje dostupnim resursima;
- što bržu i neposredniju razmjenu informacija unutar i između tijela vlasti, uprave, samouprave, gospodarskih subjekata i stanovništva;
- kontinuiranu suradnju između tijela državne uprave kao obvezu i nužnost;
- skraćanje postupka i vremena primjene donesenih odluka, te ujednačavanje kriterija u provedbi odluka;
- efikasnu kontrolu provođenja kroz brzo uočavanje teškoca u provedbi i detektiranje uskih grla;
- jasno definiranje odgovornosti i primjerenih mjera nagrađivanja i sankcioniranja;
- mogućnost brzog otpuštanja službenika koji nesavjesno izvršavaju ili uopće ne izvršavaju svoje radne obveze, te svjesno i namjerno onemogućavaju uslužno funkcioniranje tijela državne uprave prema građanima;
- smanjenje mogućnosti zlouporaba položaja;
- efikasan rad sudova;

što bi rezultiralo i pojeftinjenjem administrativnog sustava koji sve to osigurava.

Inspekcija je samo jedna od karika u lancu, a za podizanje kvalitete posla bitno je funkcioniranje svih tijela od kojih se prikupljaju relevantni podaci i s kojima se dnevno surađuje. Od izuzetne je važnosti i brzo i učinkovito funkcioniranje sudstva kako pokretanje prijava od strane inspekcija ne bi bilo samo sebi svrhom. Naime, u okruženju u kojem pojedinac zna da će biti samo simbolično kažnjen ukoliko svjesno prekrši zakon ne može se razvijati svijest o nužnosti poštivanja postojećih zakona. Nažalost, od inspekcije se često očekuje da represivnim mjerama riješi probleme koji nastaju zbog neuređenosti sustava i

izbjegavanja sustavnog pristupa odgovornih tijela. Ilustrativan primjer je i odnos prema prostornom planiranju.

U budućnosti Inspekcija treba usmjeriti svoj rad na rješavanje izuzetaka koji ne poštuju pravila definirana zakonima. Tu se ponovo nameće pitanje važnosti uređenog sustava koji pojedincu ne smije omogućavati djelovanje protivno zakonu, odnosno sustava koji ponašanje pojedinca koji se svjesno odluči na djelovanje protivno zakonu brzo i primjereno sankcionira, kako bi izrečena kazna postigla i svoju edukativnu svrhu prema zajednici.

Kao najbitniji segment pri uvođenju promjena ne smijemo zaboraviti ljude. Naime, bez obzira na uvođenje promjena te informacijskih i komunikacijskih tehnologija koje podržavaju i omogućuju lakše uvođenje promjena, djelovanje na svijest i odgovornost službenika koji trebaju prihvatiti i nositi svu težinu i dobrobiti promjena naš je najveći izazov, ali i naša najveća prijetnja. Nema rješenja koja mogu nadomjestiti ulogu ljudi u oblikovanju i uporabi znanja u aktivnostima i obavljanju svakodnevnih stručnih poslova. Zato je ulaganje u znanje i stručnost službenika dugoročno isplativo i mjerljivo. Svijest o potrebi stvaranja i obnavljanja znanja mora se trajno i uporno njegovati. U okviru ograničenih sredstava za primjereno nagrađivanje onih koji odskaku kvalitetom u rezultatima rada, kao i nepostojanja mjera za primjereno i brzo kažnjavanje onih koji ne žele izvršavati svoje obveze, ulaganje u znanje pojedinaca jedan je od elemenata stvaranja motiviranosti za rad. Bez motiviranih, zadovoljnih i stručnih ljudi teško je, pa i nemoguće uvesti promjene i pokretati društvo naprijed.

Daljnje osmišljavanje i provođenje promjena u načinu rada Uprave u skladu s definiranom misijom i utemeljeno na gore navedenim argumentima, treba rezultirati ekipiranošću Uprave stručnim i obučanim ljudima koji će biti kvalitetno profesionalno osposobljeni kako bi visoki zahtjevi koje pred nas postavlja željena kandidatura za članstvo u Europskoj Uniji bili provedivi.