

# Sudjelovanje građana u procesu zaštite okoliša

---

**Zubčić, Matea**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:007096>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-03**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**SPECIJALISTIČKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**Matea Zubčić**

**SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU ZAŠTITE**  
**OKOLIŠA**

**Završni rad**

**Šibenik, 2023.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**SPECIJALISTIČKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU ZAŠTITE**  
**OKOLIŠA**  
**Završni rad**

**Kolegij: Javne politike i pravna regulacija**

**Mentor: mr.sc. Tomislav Ninić**

**Studentica: Matea Zubčić**

**Matični broj studenta: 1219061580**

**Šibenik, ožujak 2023.**

## **SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU ZAŠTITE**

### **OKOLIŠA**

MATEA ZUBČIĆ

U radu se obrađuje sudjelovanje civilnog društva u procesu zaštite okoliša. Tema je odabrana iz razloga što su organizacije civilnog društva već dugo zagovornici zaštite okoliša, što je rezultiralo time da su vlade prepoznale predstavnike civilnog društva kao važne subjekte zaštite okoliša. Zahvaljujući stručnosti i resursima koje posjeduju, suradnja civilnog društva s javnim sektorom može dovesti do inovativnih rješenja za ekološka pitanja i zadovoljavanja ekoloških potreba građana. Aarhuška konvencija zahtijeva od vlada da dopuste pripadnicima javnosti i zainteresirane javnosti (civilnog društva) pristup informacijama o temama vezanim uz zaštitu okoliša. Cilj rada je prikazati kako su odredbe ove Konvencije implementirane u nacionalno zakonodavstvo Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na informiranje i sudjelovanje u rješavanju ekoloških pitanja od strane predstavnika civilnog društva.

(34 stranica / 0 slika/ 0 tablica / 29 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: zaštita okoliša, civilno društvo, Savjet za održivi razvitak i zaštitu okoliša, javna rasprava, javni uvid, javna izlaganja

Mentor: mr.sc. Tomislav Ninić

Rad je prihvaćen za obranu dana: 13.04.2023.

**PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF  
ENVIRONMENTAL PROTECTION**

MATEA ZUBČIĆ

The paper deals with the participation of civil society in the environmental protection process. The topic was chosen because civil society organizations have long been advocates of environmental protection, which resulted in governments recognizing civil society representatives as important subjects of environmental protection. Thanks to the expertise and resources they possess, the cooperation of civil society with the public sector can lead to innovative solutions for environmental issues and meeting the environmental needs of citizens. The Aarhus Convention requires governments to allow members of the public and interested public (civil society) access to information on environmental issues. The aim of the paper is to show how the provisions of this Convention have been implemented in the national legislation of the Republic of Croatia with a special emphasis on information and participation in solving environmental issues by representatives of civil society

(34 pages / 0 figures / 0 tables / 29 references / original in Croatian language)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Keywords: environmental protection, civil society, Council for Sustainable Development and Environmental Protection, public discussion, public insight, public presentations

Supervisor: mr.sc. Tomislav Ninić

Paper accepted: 13.04.2023.

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Matea Zubčić, studentica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG – 1219061580, izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju Upravni studij pod naslovom: „Sudjelovanje civilnog društva u procesu zaštite okoliša“ isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 27.03.2023.

Studentica:

Matea Zubčić

# SADRŽAJ

1. UVOD1
2. POJAM I POVIJESNI RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA NA PODRUČJU DANAŠNJE REPUBLIKE HRVATSKE2
  - 2.1. Pojam civilnog društva2
  - 2.3. Civilni sektor za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj od 1990.-2000. godine7
3. ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI KOJIMA SE NORMIRA DJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ9
  - 3.1. Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva10
  - 3.2. Zakon o udrugama11
  - 3.3. Zakon o zakladama13
  - 3.4. Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija14
  - 3.5. Podzakonski akti kojima se normira rad civilnog društva15
4. ZNAČAJ AARHUŠKE KONVENCIJE ZA SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA I JAVNOSTI U PROCESU ZAŠTITE OKOLIŠA18
5. SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU ZAŠTITE OKOLIŠA U NACIONALNOM ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE HRVATSKE21
  - 5.1. Informiranje javnosti26
  - 5.2. Način sudjelovanja javnosti28
  - 5.3. Provedba javne rasprave, javnog uvida i javnog izlaganja29
6. ZAKLJUČAK31
- LITERATURA32

# 1. UVOD

U radu se razmatra kako organizacije civilnog društva mogu pomoći u zaštiti okoliša. Tema je odabrana jer su organizacije civilnog društva već dugo zagovornici zaštite okoliša, a zahvaljujući svojoj stručnosti i resursima mogu pomoći u pronalaženju inovativnih rješenja problema zaštite okoliša. Aarhuška konvencija zahtijeva od vlada da članovima javnosti i zainteresiranoj javnosti (civilnom društvu) omoguće pristup informacijama o pitanjima okoliša.

Cilj rada je pokazati kako su odredbe navedene konvencije implementirane u nacionalno zakonodavstvo Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na informiranje i sudjelovanje u rješavanju problema zaštite okoliša od strane predstavnika civilnog društva. Ukazivanje na važnost sudjelovanja civilnog društva u procesu zaštite okoliša kao i opisivanje načina na koji je sudjelovanje civilnog društva procesu zaštite okoliša propisano u hrvatskom zakonodavstvu, temeljna je svrha rada.

Rad se sastoji od šest poglavlja. U uvodu je obrazložen predmet, cilj i svrha te struktura rada. U drugom se poglavlju definira civilno društvo i njegova uloga u suvremenim demokratskim društvima te se navodi povijesni prikaz razvoja civilnog društva u Republici Hrvatskoj. Nakon prikaza zakonskih i podzakonskih akata kojima se uređuje organizacija i djelovanje civilnog društva u Republici Hrvatskoj u trećem poglavlju, u sklopu četvrtog poglavlja se obrazlaže uloga Aarhuške konvencije i Direktiva EU u razvoju svijesti o potrebi sudjelovanja civilnog društva i javnosti u pitanjima vezanim uz zaštitu okoliša. Načini sudjelovanja civilnog društva u procesu zaštite okoliša tema su petog poglavlja rada. U zaključku su sažeto prikazane ključne spoznaje o sudjelovanju civilnog društva u zaštiti okoliša.



## **2. POJAM I POVIJESNI RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA NA PODRUČJU DANAŠNJE REPUBLIKE HRVATSKE**

U poglavlju o povijesnom razvoju civilnog društva će se prikazati pojedine faze razvoja civilnog društva za zaštitu okoliša kroz povijest koje se, najšire, mogu podijeliti na razvojne faze civilnog društva prije osnivanja samostalne i neovisne Republike Hrvatske, za vrijeme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije te tijekom nekoliko faze evolucije i europeizacije ovog sektora u Republici Hrvatskoj.

### **2.1. Pojam civilnog društva**

Civilno društvo čine sve organizacije i institucije kojima ne upravlja ni država ni privatni sektor već zajednice građana udružene oko zajedničkog cilja koje žele potaknuti društvene, gospodarske, ekološke, kulturne, javnozdravstvene i druge pozitivne promjene vlastitim aktivizmom i realizacijom projekata od ključnog značaja za neku zajednicu ili ciljnu skupinu. Stoga se civilno društvo može definirati kao „prostor između obitelji, države i tržišta gdje se ljudi udružuju radi promicanja zajedničkih interesa.“<sup>1</sup>

Civilno društvo uključuje skupine s različitim interesima i ciljevima koji doprinose dobrobiti društva u cjelini jer udruge civilnog društva zastupaju interese građana i osiguravaju transparentno društveno djelovanje. Civilno društvo također je važan stup društva kada je u pitanju suradnja s državnim i javnim sektorom jer se u pregovorima i zajedničkim traženjima rješenja za uočene probleme zapravo grade i temeljni suvremene državne i javne uprave.<sup>2</sup>

U mnogim zemljama organizacije civilnog društva su važni dionici na području zaštiti ljudskih prava i prava okoliša te su snažna potpora u procesima pružanja pomoći marginaliziranim

---

1 Zrinščak, S. i Bežovan, G. (2007). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?. *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), 1-27., str. 2.

2 Pavičić, J., Alfirević, N., Ivelja, N. (2006). Oblici i mehanizmi potpore i suradnje s neprofitnim organizacijama u Hrvatskoj. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 4(1), 217-238.

društvenim skupinama. Sudionici civilnog društva su snažni zagovornici socijalne pravde i zaštite okoliša koji potiču korporacije i vlade na odgovorno ponašanje u različitim pitanjima koje građani smatraju značajnim za kvalitetu života cjelokupne zajednice. Udruge civilnog društva su tako aktivne u pogledu pitanja kao što su klimatske promjene, zaštita radnih i socijalnih prava građana i sl.

Građanski aktivizam je ključan u poticanju građana da se angažiraju u udrugama civilnog društva i preuzmu odgovornost za promjene koje žele postići kroz suradnju s javnom i privatnim sektorom. Kolektivna priroda djelovanja civilnog društva ima ključan značaj u realizaciji brojnih progresivnih politika u društvu, gospodarstvu, ekologiji i drugim područjima života lokalnih, regionalnih i nacionalnih zajednica. Bežovan tako zaključuje kako je „činjenica da civilne - nevladine inicijative omogućuju nove oblike razvoja zajednice i predstavljaju povratak oblicima lokalne demokracije. One promoviraju načelo supsidijarnosti kao pravedne autonomije. To omogućava ponovnu izgradnju lokalne (područne, nacionalne, op.a.) zajednice na sasvim nov način, drugačiji od dosadašnjih iskustava.“<sup>3</sup>

Za nadležna tijela u državnom i javnom sektoru, civilno društvo predstavlja važan izvor znanja o izazovima s kojima se suočavaju zajednice na različitim razinama (lokalnoj, područnoj ili nacionalnoj), a koje vladini službenici ili kreatori politika mogu zanemariti ako se zanemari suradnja s udrugama civilnog društva čiji aktivisti poznaju stanje „na terenu“ i često pružaju korisne i kreativne prijedloge za rješavanje uočenih problema. Prikupljanjem podataka iz lokalnih izvora, organizacije civilnog društva definiraju prioritetna područja u kojima je potpora najpotrebnija i aktiviraju se na rješavanju prioriternih problema kroz komunikaciju s nadležnim tijelima i osobama u državnom i javnom te privatnom sektoru.

Sposobnost civilnog društva za rješavanje uočenih problema u zajednici uvjetovana je nizom čimbenika, a to su struktura, utjecaj, okolina i vrijednosti (slika 1).

---

<sup>3</sup> Bežovan, G. (2000). Oblici suradnje privatnih neprofitnih organizacija i jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2(3), 437-450.



**Slika 1. Dijamant civilnog društva**

Izvor: obrada autora prema Zrinščak, S. i Bežovan, G. (2007). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?. *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), 1-27., str. 3.

Struktura je čimbenik koji utječe na sposobnost i učinkovitost udruga civilnog društva jer borba za javni interes u svim područjima djelovanja civilnog društva ovisi o snazi i koheziji članstva udruga civilnog društva. Snažno i kohezivno članstvo je ključan čimbenik poticanja pozitivnih promjena te je stoga važno ulagati u razvoj svijesti o pravima i odgovornostima koja proizlaze iz građanskog aktivizma. Snaga utjecaja civilnog društva na ključne skupine javnosti uvjetovana je njihovom umreženošću i povjerenju koje su stekli od strane ključnih dionika (članstva, javnog i privatnog sektora, medija). Vrijednosti koje udruge civilnog društva promoviraju boreći se za interese građana su stup djelovanja kojima svi članovi trebaju biti odani i istinski posvećeni. Kada je ta dimenzija nedostatna, ne može se razviti ni potrebna struktura ni utjecaj civilnog društva. Pod dimenzijom okoliša se podrazumijeva stupanj potpore razvoju civilnog društva od strane Europske unije i državnog te javnog sektora, a on se kontinuirano razvija i unaprjeđuje putem osnivanja i rada Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Povjerenje cjelokupne javnosti u rad udruga također se može smatrati važnom dimenzijom okoliša, a svaka udruga ima odgovornost za ulaganje u izgradnju povjerenja prema ključnim skupinama javnosti.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Zrinščak, S. i Bežovan, G. (2007). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?. *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), 1-27., str. 2.

## 2.2. Civilno društvo i zaštita okoliša do osnutka Republike Hrvatske

Cilj povijesnog pregleda razvoja civilnog društva koje je danas važan dionik u području zaštite okoliša je istražiti kontekst u kojem su se pojavile prve inicijative za zaštitu okoliša u današnjoj Hrvatskoj. Nekadašnji jednostranački politički sustav nije ostavljao mjesta za postojanje civilnog društva kako se ono poima u današnjem, demokratskom društvu, ali su postojali oblici lokalnog udruživanja s ciljem postizanja ekoloških ciljeva te su se ulaganja u zaštitu okoliša provodila upravo zahvaljujući opisanim lokalnim inicijativama i motivima.<sup>5</sup>

Neovisno o izoliranosti političkog sustava u SFRJ, međunarodne ekološke inicijative su potaknule razvoj interesa i interes znanstvene te stručne zajednice u pogledu problematike zaštite okoliša. Prva UN-ova konferencija o ljudskom okolišu održana je u Stockholmu 1972. Godine 1972. godine u Zagrebu je održan skup UNESCO-a „Čovjek i biosfera“, a u veljači 1973. godine u Beogradu je osnovan „Jugoslavenski savjet za zaštitu okoliša i unaprjeđenje životne sredine“, koji je postupno djelovanjem u sklopu Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije (SSRNJ) izgubio svoj učinak i društveni značaj. Ekološke spoznaje iz znanstvenih i stručnih krugova objavljivana su u časopisu pod nazivom „Čovjek i okoliš“. Najveći iskorak u autonomnom i samostalnom djelovanju inicijativa za zaštitu okoliša je ostvaren na području Slovenije gdje je djelovao Republički odbor za zaštitu okoliša.<sup>6</sup>

Rad Ekološke sekcije pri SSOH-u<sup>7</sup> (Savez socijalističke omladine Hrvatske) tijekom 1970-ih bio je važan jer se navedena sekcija protivila izgradnji nuklearnih elektrana koju je zagovarala jugoslavenska vlast. Taj se rad odvijao uglavnom kroz sastanke i bio je otvoren za sve ciljne skupine javnosti koje su iskazivale interes za zaštitom okoliša. Važna preteča u razvoju suvremenog civilnog društva i udruga za zaštitu okoliša javila se u bivšoj državi 1980-ih godina. Tadašnje ekološke inicijative postale su odraz rastuće ekološke svijesti građana te se radilo o istinskim „bottom-up“ inicijativama ili inicijativama koje su se kretale od nižih ka višim razinama

---

5 Lay, V., Pudak, J. (2014). Civilno društvo i udruge na području zaštite okoliša u Hrvatskoj 1989.-2014. *Ekonomska i ekohistorija: časopis za gospodarsku povijest i povijest okoliša*, 10(1), 26-40.

6 Ibidem, str. 26-40.

7 Oštrić, Z. (2014). Ekološki pokret u Hrvatskoj 1990-ih (s pogledom iz 2013.). *Ekonomska i ekohistorija-Časopis za gospodarsku povijest i povijest okoliša*, (10), 41-93.

vlasti, za razliku od prethodno opisanih inicijativa koje su uglavnom bile odraz „top-down“ pristupa zaštiti okoliša i djelovale su po direktivama.<sup>8</sup> U nastavku se navodi niz značajnijih ekoloških inicijativa iz 1980-ih godina:

- Udrugu Svarun osnovala je u travnju 1986. godine Radna skupina za ekološke, mirovinske, feminističke i duhovne inicijative Sveučilišne konferencije Socijalističkog saveza mladih Hrvatske (SSOH). Međutim, udruga prestaje postojati 1988. godine zbog nezainteresiranosti i unutarnjeg sukoba;<sup>9</sup>
- Ekološka sveučilišna udruga osnovana je na Filozofskom fakultetu u Zagrebu 1986. godine. Registrirana je 1988. nakon rješavanja birokratsko-političkih dilema oko registracije pod formalnim vodstvom podružnice SKH;<sup>10</sup>
- Grupa građana je početkom 1988. godine u Splitu osnovala udrugu Zelena akcija Split, a članstvo je bilo ideološki heterogeno. Navedenu građansku akciju je vrlo vrijedno spomenuti jer je postala politički aktivna na prvim izborima u samostalnoj RH. Unatoč prvotnom entuzijazmu, Zelena akcija Split prestaje s radom 1992. godine zbog unutarnjih sukoba na ideološkoj osnovi;<sup>11</sup>
- U ožujku 1989. je održana Prva ekološka skupština tadašnje Socijalističke Republike Hrvatske kada je osnovan koordinacijski odbor Ekološke skupštine. Krajem siječnja 1990. dolazi do porasta ekoloških udruga osnivanjem Zelene akcije Zagreb (ZAZ) i Hrvatskog zelenog saveza (SZH). Kako je prethodno istaknuto, pojedine zelene stranke izašle su na izbore u travnju i svibnju 1990., ali je većina članova SZH odustala.<sup>12</sup>

Izbijanjem Domovinskog rata završava jedna era u evoluciji i razvoju udruga civilnog društva te se zaustavlja dotad uspostavljenja razina zaštite okoliša od strane nevladinog sektora.

---

8 Lay, V., Pudak, J. (2014). op.cit. 26-40.

9 Ibidem, str. 26-40.

10 Ibidem, str. 26-40.

11 Ibidem, str. 26-40.

12 Oštrić, Z. (2014). Ekološki pokret u Hrvatskoj 1990-ih (s pogledom iz 2013.). *Ekonomska i ekohistorija-Časopis za gospodarsku povijest i povijest okoliša*, (10), 41-93.

### **2.3. Civilni sektor za zaštitu okoliša u Republici Hrvatskoj od 1990.-2000. godine**

U razdoblju nakon osamostaljivanja, u Republici Hrvatskoj je zabilježen trend porasta udruga civilnog društva na području zaštite okoliša. Ipak, do danas se najznačajnijim dionikom na području zaštite okoliša smatra Zelena akcija Zagreba koja je i danas jedna od najpoznatijih i najviše angažiranih udruga koje se bave problematikom ekologije i zaštite okoliša na području Republike Hrvatske.<sup>13</sup>

Druga polovica 1980-ih i prve godine samostalne Hrvatske bile su vrijeme kada je nastalo oko 60 novih udruga civilnog društva za zaštitu okoliša da bi ih do kraja 1990-ih bilo preko 200.<sup>14</sup> Te su skupine bile motivirane željom za stvaranjem promjena u političkom sustavu. Ovo razdoblje obilježeno je snažnim osjećajem motivacije i željom za učenjem o pluralizmu i toleranciji. Praktično učenje od ekoloških udruga u razvijenim europskim zemljama također je imalo ulogu u razvoju civilnog društva u Hrvatskoj u to vrijeme. Iako početak 1990-ih godina, nakon izbijanja Domovinskog rata, nije pružao prikladno okruženje za razvoj udruga civilnog društva niti su u razdoblju ratnih okolnosti ekološke teme bile prioritet, u područjima koja nisu uglavnom bila direktno pogođena ratnim okolnostima se razvio niz velikih i institucionaliziranih udruga koje su se bavile problematikom zaštite okoliša. To su udruge sa sjedištima u Zagrebu, Puli, Čakovcu i Opatiji, ali i primjerice udruge iz Zadra i Gospića čiji se rad odvijao unatoč vrlo izravnoj pogođenosti ratnim okolnostima.<sup>15</sup>

Osim velikih institucionaliziranih druga za zaštitu okoliša, u razdoblju od 1991.-2000. godine je zabilježen i trend razvoja manjih udruga s lokalnim značajem i opsegom djelovanja. Te su manje udruge u različitim gradovima nastojale poboljšati stanje okoliša u lokalnoj sredini ili riješiti specifične lokalne ekološke probleme. Ove grupe obično nemaju mnogo sredstava, pa su njihove aktivnosti često skromne. Učinkovitost njihova djelovanja se može ocijeniti prema broju aktivnih članova, kvaliteti osmišljenih i provedenih ekoloških aktivnosti i kao i prema sposobnostima lokalnih udruga na području osiguranja financijskih sredstava za nesmetano djelovanje. Svi

---

13 Dergić, V. (2011). Razvoj civilnoga društva u osamdesetim godinama u Zagrebu. *Amalgam*, (5.), 29-39.

14 Lay, V., Pudak, J. (2014). op.cit. 26-40.

15 Ibidem, str. 26-40.

pokazatelji ukazuju na nedostatno snažnu člansku i financijsku osnovicu djelovanja navedenih udruga, što je zapreka učinkovitijem djelovanju.<sup>16</sup>

U razdoblju od 2001. godine nadalje je postignut značajan napredak na području stabilnijeg djelovanja udruga civilnog društva u svim domenama, pa tako i u domeni zaštite okoliša. Preduvjeti za transformaciju i stabilizaciju u radu civilnog sektora postignuti su donošenjem Zakona o udrugama (NN 88/01, 11/02) kao i njegovim daljnji izmjenama i dopunama u novelama NN 74/14, 70/17 te NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22. U svijetlu priprema za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, postupno jača i svijest o važnosti društvenog angažiranja u nevladinom ili civilnom sektoru te dolazi do jačanja koncepta „građanskog aktivizma“<sup>17</sup>.

Na temelju sve veće otvorenosti ka međunarodnoj suradnji i razmjeni dobrih praksi, udruge civilnog društva koje se bave problematikom zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj su se u značajnoj mjeri specijalizirale i unaprijedile pripremu i izvedbu projekata s ciljem zaštite okoliša. Ujedno je zabilježen značajan napredak na području upravljanju ljudskim resursima i organizaciji udruga. Djelovanje udruga civilnog sektora za zaštitu okoliša je u značajnoj mjeri osnaženo zahvaljujući sve većoj dostupnosti Europskih fondova u pogledu sufinanciranja projekata zaštite okoliša. Također se bilježi sve veći društveno-politički značaj udruga civilnog društva kao i njihov utjecaj na edukaciju građana i razvoj ekološke svijesti, što je ključan preduvjet za zaustavljanje brojnih posljedica suvremene globalne ekološke krize.

---

16 Lay, V., Pudak, J. (2014). op.cit. 26-40.

17 „Model civilnoga voluntarizma za razumijevanje građanskog aktivizma ističe važnost triju grupa odrednica: postojanje resursa (ekonomskih, obrazovnih i vremenskih), motivacije (osjećaj efikasnosti, zainteresiranosti za politiku) te mehanizama mobilizacije (npr. izravan poziv bliske osobe ili poznanika)“ Izvor: Franc, R., Šakić, V., Maričić, J. (2007). Građanski aktivizam u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, 16(1-2 (87-88)), 111-132.

### **3. ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI KOJIMA SE NORMIRA DJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Ustav Republike Hrvatske daje pravni okvir za potporu razvoju organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. Sa stajališta razvoja civilnog društva je osobito značajno istaknuti odredbe čl. 3. Ustava RH u kojima se ističe sljedeće: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“<sup>18</sup> U suvremenim demokratskim državama kakva je Republika Hrvatska, upravo se civilno društvo smatra važnim čimbenikom u zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda. Organizacije civilnog društva mogu biti formalne prirode, poput udruga, zaklada i privatnih institucija ili se može raditi o udruženjima neformalne prirode.<sup>19</sup>

Zakonski i podzakonski akti kojima se normira rad civilnog društva u Republici Hrvatskoj su:

- Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva (NN 173/03),
- Zakon o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22),
- Zakon o zakladama (NN 106/18, 98/19, 151/22),
- Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 121/14, 114/22)

te podzakonski akti:

- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (NN 4/2015),
- Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15, 37/21) te
- Uredba o Uredu za udruge (NN 34/12).

---

<sup>18</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

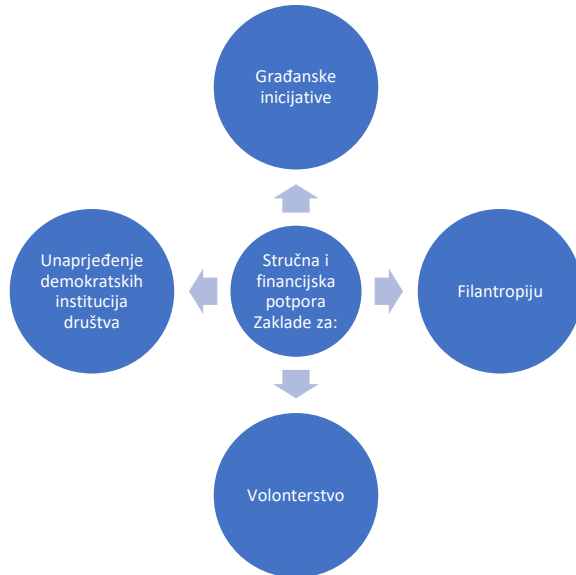
<sup>19</sup> GONG (2021). Što je i kako djeluje civilno društvo? Dostupno na: <https://gong.hr/2021/05/25/sto-je-i-kako-djeluje-civilno-drustvo/>, pristupljeno 10.03.2023.



U nastavku rada će se predstaviti ključne zakonske i podzakonske odredbe kojima se regulira i potiče razvoj civilnog društva u Republici Hrvatskoj.

### 3.1. Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva

„Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva“ (NN 173/03) je ključni zakonski akt kojim se promiče razvoj cjelokupnog civilnog sektora na području Republike Hrvatske. Tim se zakonom utvrđuje svrha Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva te način financiranja imovine Zaklade koja se raspodjeljuje namjenski za implementaciju i realizaciju programa i projekata u civilnom društvu. Zaklada je nastala kako bi se osigurala savjetodavna i financijska podrška razvoju civilnog društva u RH (čl. 3. st. 1)<sup>20</sup>. Da bi to postigla, Zaklada osigurava novac za realizaciju programa i projekata koji jačaju neprofitni sektor (civilno društvo), osigurava koordinaciju međusektorsku koordinaciju kako bi se promovirao suradnički pristup u rješavanju problema na razini zajednice. Stručna i financijska potpora Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva usmjerena je na inicijative prikazane na slici 1.



**Slika 1. Svrha Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva**

Izvor: obrada autora prema čl.3. st. 2. „Zakona o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva“ (NN 173/03)

---

20 Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva (NN 173/03)

Ključna tijela „Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva“ su upravitelj zaklade i Upravni odbor. Međusektorska suradnja i koordinacija između javnog i civilnog sektora osigurana je i putem samog sastava Upravnog odbora u kojem sudjeluju tri predstavnika državne uprave kao i pet predstavnika organizacija civilnog društva te jedan predstavnik područne ili lokalne samouprave kojeg predlaže Ured za Udruge pri Vladi RH (čl.5. st. 3.).<sup>21</sup>

Imovina zaklade se osigurava iz dijela prihoda prikupljenih provedbom nagradnih i igara na sreću, a imovinu osigurava Republika Hrvatska kao osnivač zaklade. Zaklada ima funkciju na ekonomičan, učinkovit i društveno pravedan te transparentan način, sukladno objektivnim kriterijima pojedinih natječaja, odabrati korisne i značajne programe i projekte koje su osmislili dionici iz civilnog društva, a koji su također odgovorni za implementaciju programa i projekata koje financira ili sufinancira „Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva“. Zaklada pritom ima ovlasti nadzora nad provedbom programa i projekata i namjenskim utroškom sredstava koja su dodijeljena u cilju promicanja inicijativa za zadovoljavanje potreba u civilnom sektoru.<sup>22</sup>

Osnivanjem „Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva“ se uvelike utjecalo na probleme fragmentiranog, neprofesionalnog i pretežno *ad hoc* djelovanja u civilnom društvu kao cjelini, a ujedno su postavljeni temelji za rješavanje problema „netransparentnog sustava raspodjele državnih sredstava civilnom sektoru.“<sup>23</sup>

### **3.2. Zakon o udrugama**

Udruge su jedan od temeljnih organizacijskih oblika u okviru civilnog društva. Pojam udruge i njezina pravna osobnost je definirana u čl. 2. Zakona o udrugama u kojem je propisano da je udruuga:

*„svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba, koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna,*

---

21 Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva (NN 173/03)

22 Bronić, M. (2005). Uloga nevladinih neprofitnih organizacija u pružanju socijalnih usluga i ublažavanju siromaštva. *Financijska teorija i praksa*, 29(1), 117-132.

23 Ibidem, str. 127.

*socijalna, strukovna, športska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja.* “<sup>24</sup>

Na temelju prikazane definicije udruge se zaključuje da je udruga pravna osoba koja nastaje kao rezultat dobrovoljnog udruživanja građana radi postizanja zajedničkog cilja; zaštite ljudskih prava, zaštite prava okoliša ili pružanja pomoći drugima te radi promicanja različitih građanskih inicijativa i interesa kojima se ujedno postiže javna dobrobit i povećava se razina kvalitete života u zajednici. Za osnivanje udruge je potrebno minimalno tri člana. Članovi osnivači udruge mogu biti kako fizičke tako i pravne osobe, a djelatnost udruga kao i ciljevi njihova rada trebaju biti jasno navedeni u Statutu kao temeljnom općem aktu udruge. Udruge se upisuju i evidentiraju pri registru udruga na zahtjev njezinih osnivača.<sup>25</sup>

Za realizaciju ciljeva udruga civilnog društva su potrebni ljudski i financijski resursi. Ljudski resursi se osiguravaju putem zapošljavanja i većim dijelom kroz volontiranje zainteresiranih skupina građana, a financijska sredstva za realizaciju ciljeva udruge se osiguravaju putem članarina, darova i dobrotvornih priloga kao i putem proračunskih dotacija koje se mogu podijeliti na dotacije iz državnog proračuna za programe i projekte koji doprinose općem/javnom dobru u RH, kao i na dotacije iz proračunskih sredstava područne i lokalne samouprave (čl.23.).<sup>26</sup> Udruge također imaju mogućnost financiranja programa i projekata putem natječaja za sredstva iz EU fondova<sup>27</sup>, natječaja za sredstva iz Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva kao i putem natječaja korporacija koje financiraju društveno i ekološki korisne projekte na temelju usvajanja koncepta društveno odgovornog poslovanja.<sup>28</sup>

---

24 Zakon o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22)

25 Lay, V., Pudak, J. (2014). op.cit. 26-40.

26 Zakon o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22)

27 Dimić Vugec, M. (2013). Međunarodna konferencija: Civil Society Transformations on the Way to the EU. *Revija za socijalnu politiku*, 20(2), 218-223.

28 Lacković Vincek, Z., Dvorski, S., Novak, E. (2017). Usporedba društveno odgovornog poslovanja u proizvodnim i uslužnim poduzećima Republike Hrvatske. *Ekonomski pregled*, 68(3), 267-296.

### 3.3. Zakon o zakladama

Na temelju odredbi Zakona o zakladama (NN 106/18, 98/19, 151/22) se utvrđuje, pojam i svrha zaklada te se stječu spoznaje o načinima poticanja rada zaklada kao i o važnosti poticanja njihova rada. Pojam zaklade naveden je u čl. 2 u kojem je istaknuto da je:

*„zaklada imovina namijenjena da sama odnosno prihodima što ih stječe trajno služi ostvarivanju neke općekorisne svrhe ili dobrotvorne svrhe. Zaklada je neprofitna pravna osoba bez članova.“<sup>29</sup>*

Iz prikazane definicije zaklade je razvidno da se radi o vrsti organizacije koja je osnovama da pomogne u postizanju određenog cilja, obično povezanog s humanitarnim ciljevima koji služe općem dobru ili dobrobiti pojedinih ranjivih skupina društva, a može se osnovati i s ciljem zaštite okoliša. Zaklada je privatna, samoupravna organizacija koja služi javnoj namjeni i nema članova. Zaklade igraju važnu društvenu i gospodarsku ulogu i čine okosnicu neprofitnog sektora.<sup>30</sup>

U čl. 3. „Zakona o zakladama“ je opisana svrha osnivanja i djelovanja zaklada. Svrha zaklada je djelovanje u cilju općeg dobra te je osnivanje zaklada primjereno za različita područja života u kojima se promiče opće interes i javno dobro i pridonosi se ostvarenju najviših vrednota hrvatskog Ustava. Osnivanjem zaklada se doprinosi zaštiti građanskih i ljudskih prava, razvoju demokracije i kapaciteta lokalnih zajednica, zaštiti okoliša i pružanju humanitarne pomoći. Rad zaklada ključan je u rješavanju društvenih problema kao što su siromaštvo, nejednakost, zdravstvene razlike, klimatske promjene i degradacija okoliša. Davanjem financijskih sredstava i obrazovnih mogućnosti, oni pomažu poboljšati kvalitetu života za milijune ljudi diljem svijeta, istovremeno štiteći prirodne resurse našeg planeta. Zaklade su kamen temeljac neprofitnog sektora i njihova je predanost pomaganju potrebitima i zaštiti planeta neprocjenjiva. Bez njihove podrške mnoge organizacije iz civilnog sektora ne bi mogle ispuniti svoje ciljeve i imati trajan utjecaj na društvo.<sup>31</sup>

---

29 Zakon o zakladama (NN 106/18, 98/19, 151fDržava/22)

30 Filipović, M. B. (2020). Zaklada kao (većinski) član trgovačkog društva. *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*, 36(3-4), 247-268.

31 Anheier, H. K., Daly, S. (2004). Philanthropic foundations: a new global force? *Global civil society*, 5(2004), 158.

Zbog značajne uloge zaklada u povećanju kvalitete života na razini zajednice, država je posvećena promoviranju i poticanju osnivanja zaklada. Država osigurava fiskalne poticaje i olakšice kao i druge pogodnosti zakladama koje djeluju za postizanje općih ili dobrotvornih ciljeva, kako bi potaknule donacije fizičkih i pravnih osoba u svrhu dostizanja ciljeva od općeg društvenog interesa (čl. 4.).<sup>32</sup>

### **3.4. Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija**

Donošenjem „Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija“ (NN 121/14, 114/22) se, prije svega, željela osigurati transparentnost u financijskom poslovanju neprofitnih organizacija (civilnog društva) s naglaskom na nadzor nad namjenskim utroškom sredstava. Zakonom se zahtijeva od svih neprofitnih organizacija pravodobna predaja financijskih izvješća, ali zahtjevi se razlikuju ovisno o tome s koliko novca i imovine neprofitna organizacija raspolaže. Financijska izvješća za sve neprofitne organizacije javno su dostupna u Registru neprofitnih organizacija kojeg vodi Ministarstvo financija.<sup>33</sup>

Neosporno je da „razvoj neprofitnih - nevladinih organizacija na lokalnoj razini znači povećanu participaciju građana, njihovo sudjelovanje u javnom životu i stjecanje iskustva u rješavanju zajedničkih pitanja u lokalnoj zajednici.“<sup>34</sup> Istovremeno je važno uzeti u obzir da je učinkovitost neprofitnih organizacija izravno vezana uz stupanj povjerenja koje uživaju u zajednici. Sa stajališta povjerenja javnog sektora i zainteresiranih skupina javnosti u organizacije iz civilnog društva, značajno je istaknuti odredbe čl. 6. prethodno navedenog zakona. Neprofitna organizacija koja prima različite oblike financiranja iz javnog sektora, primjerice sredstva iz državnog proračuna ili regionalnih te lokalnih proračuna, ima obvezu izvijestiti nadležno tijelo javne vlasti o načinu utroška dodijeljenih sredstava kako bi se potvrdilo da su sredstva namjenski utrošena. Nadležna iz javnog sektora na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini provode izravni nadzora i kontrolu načina alociranja proračunskih sredstava od strane neprofitnih organizacija. Ministar financija

---

32 Zakon o zakladama (NN 106/18, 98/19, 151/22)

33 Ministarstvo financija. Neprofitne organizacije. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/neprofitne-organizacije/106>, pristupljeno 06.03.2023.

34 Bežovan, G. (2000). Oblici suradnje privatnih neprofitnih organizacija i jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2(3), 437-450, str. 440.

utvrđuje minimalnih uvjeta i rokove za dostavu izvješća o korištenju proračunskih sredstava za neprofitne organizacije, a minimalan sadržaj te rokovi za dostavu izvješća su propisani u „Pravilniku o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija“.

### **3.5. Podzakonski akti kojima se normira rad civilnog društva**

„Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj“ (NN 4/2015) je propisano da udruge moraju biti upisane u Registar udruga kako bi mogle legalno djelovati u Hrvatskoj. Registar udruga vodi se elektronički i jedinstven je za sve udruge u Hrvatskoj. Udruge se registriraju pri nadležnom uredu sukladno sjedištu udruge (čl. 2.).<sup>35</sup> U Registru udruga se evidentira oblik udruživanja, djelatnost i ciljevi udruge kao i ciljne skupine korisnika na koje su ciljevi i aktivnosti udruge usmjereni. Neprofitne organizacije se u Registru udruga razvrstavaju na udruge, organizacije s pravnom osobnošću (kao što su podružnice, ogranci i klubovi) te savezi udruga. Udruge su definirane i razvrstane u registar prema skupinama kojima su namijenjene, sukladno Popisu ciljnih skupina. Udruga se u svojem radu može orijentirati na jednu ili više ciljnih skupina članova ili korisnika. Prilikom upisa udruge u registar, važno je ovjeriti status kao temeljni pravni akt udruge (čl. 3.).<sup>36</sup>

Za transparentan rad udruga i praćenje njihova konkretnog doprinosa u zadovoljavanju potreba civilnog društva, relevantne su odredbe „Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge“ (NN 26/15, 37/21). Budući da se udruge u financiranju svog djelovanja koriste javnim sredstva iz fondova EU, državnog proračuna ili proračunskim sredstvima jedinica područne i lokalne samouprave, nužno je ustrojiti jasne kriterije i uvjete financiranja te sam postupak financiranja. Odredbe navedene Uredbe se primjenjuju za udruge koje traže financiranje za realizaciju programa i projekata kojima ostvaruju ciljeve u području svojeg djelovanja kao i za provedbu programa kojima se realiziraju javne potrebe na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kao i javne ovlasti te socijalne usluge sukladno posebnim propisima. Ako se udruge financiraju iz fondova Europske unije ili drugih

---

35 Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (NN 4/2015)

36 Ibidem

inozemnih izvora, također se primjenjuju odredbe navedene Uredbe, a one u relevantne i u slučajevima kada udruge provode programe zapošljavanja, primaju sponzorstva i donacije te koriste druge oblike financiranja putem javnih financijskih sredstava (čl. 1. st. 4.).<sup>37</sup>

Pružatelj financijskih sredstava iz javnog sektora osigurava i organizacijsku podršku te ljudske resurse jer je potrebno utvrditi da programi i projekti prijavljeni od strane udruga zadovoljavaju osnovne standarde za financiranje, ugovaranje i praćenje. Nadležna tijela iz javnog sektora donose odluku o financiranju programa i projekata udruga razvojne ciljeve koji su sukladni s ciljevima navedenim u razvojnim strategijama i nacionalnim programima te prema sukladnosti programa ili projekta s tim ciljevima odlučuje koje će programe i projekte financirati. Financiranje udruga iz javnih financijskih izvora se osigurava putem javnog natječaja. Nadležno tijelo za osiguranje financijskih sredstava priprema potrebnu dokumentaciju za javni natječaj ili javni poziv, a po mogućnosti koristi elektronički informacijski sustav kao potporu u upravljanju financiranjem programa i projekata (čl. 3.).<sup>38</sup>

Važno se osvrnuti i na standarde za praćenje i evaluaciju financiranja programa i projekata udruga čime se prati napredak, identificiraju se eventualni problemi i područja za poboljšanje te se ocjenjuje učinkovitost natječaja, namjensko trošene sredstava i učinak programa ili projekata u odnosi na željeni cilj koji je potrebno ostvariti. Nadležna tijela iz javnog sektora podnose Uredu za udruge godišnje izvješće o dodijeljenim financijskim sredstvima iz javnih izvora, provedenim postupcima i učincima financiranih programa i projekata.

Davatelj financijskih sredstava koji nema odgovarajuće organizacijske i kadrovske kapacitete za primjenu temeljnih standarda financiranja programa i projekata može surađivati s drugim davateljima financijskih sredstava posebnim ugovorom radi provedbe pojedinih ili svih stavki i elemenata prilikom provedbe postupka financiranja. Financijske standarde za javne natječaje su dužni pratiti svi sudionici javnih natječaja. Ukoliko se utvrde eventualne nepravilnosti prilikom provedbe javnog natječaja, o istima je potrebno izvijestiti voditelja financijskog upravljanja kojeg je imenovalo nadležno tijelo iz javnog sektora koje provodi postupak financiranja programa i

---

37 Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15, 37/21)

38 Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15, 37/21)

projekata udruga. Ured za udruge pri Vladi RH treba biti upoznat s eventualnim nepravilnostima u procesu provedbe javnog natječaja (čl. 4.).<sup>39</sup>

Zakonodavac je regulirao proces suradnje i koordinacije između javnog sektora i civilnog društva donošenjem Uredbe o Uredu za udruge (NN 34/12). Ured kontinuirano surađuje s različitim organizacijama civilnog društva u Republici Hrvatskoj s ciljem da se dodatno potakne njihov razvoj i da im se olakša realizacija misije i svrhe zbog koje su osnovane. U poslove Ureda se ubraja izrada, praćenje i evaluacija strateških programa podrške civilnom društvu, kao i priprema te provedbe mjera navedenih u strateškim dokumentima koji se odnose na aktivnosti suradnje s udrugama. Ured za udruge aktivno sudjeluje u izradi pravnih akata koji se odnose na rad udruga na način da predlaže rješenja i ocjenjuje zakonodavstvo vezano uz udruge i druge organizacije civilnog društva. Ured također koordinira rad različitih organizacija koje udrugama daju novac iz državnog proračuna te po potrebi pruža stručnu pomoć državnim tijelima koja su zadužena za dodjelu novca udrugama iz državnog (regionalnog i lokalnog) proračuna. Zadaća Ureda je i suradnja na području osmišljavanja programa potpore razvoju civilnog društva koji se provodi putem „Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva“. Praćenje i vrednovanje projekata i programa udruga koji se financiraju iz državnog proračuna i drugih javnih izvora te fondova Europske unije važna je zadaća Ureda. Ured za udruge priprema i izvješća za Vladu RH o tome kako udruge troše novac koji dobivaju od države, drugih javnih izvora i fondova Europske unije (čl. 2.).<sup>40</sup>

Ured za razvoj civilnog društva odgovoran je za izradu i vođenje javne baze podataka o dodjeli bespovratnih sredstava organizacijama civilnog društva iz državnog proračuna i drugih javnih izvora. Ured također koordinira rad tijela državne uprave na području razvoja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, te uključivanja udruga i drugih organizacija civilnog društva u donošenje, provedbu i evaluaciju javnih politika. Ured pruža stručnu i administrativnu potporu u radu pojedinih savjetodavnih tijela Vlade

---

39 Ibidem

40 Uredba o Uredu za udruge (NN 34/12)



Republike Hrvatske, a po potrebi i stručnu pomoć „Uredu predsjednika Vlade Republike Hrvatske“ u poslovima iz svog djelokruga. Uz navedeno, Ured za udruge obavlja i dodatne poslove i zadaće koje mu povjeri Vlada Republike Hrvatske (čl. 2.).<sup>41</sup>

#### **4. ZNAČAJ AARHUŠKE KONVENCIJE ZA SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA I JAVNOSTI U PROCESU ZAŠTITE OKOLIŠA**

Aarhuška konvencija ili „Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša“ je sporazum o zaštiti okoliša koji je u lipnju 1998. usvojila Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda za Europu (*eng. United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*). Konvencija je dobila ime po danskom gradu Aarhusu, gdje je donesena i potpisana. „Cilj joj je doprinijeti zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit. Radi ostvarenja navedenog cilja svaka stranka Konvencije dužna je jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno njezinim odredbama.”<sup>42</sup> Civilnom društvu i javnosti u cjelini se Aarhuskom konvencijom osiguravaju važna prava kada je u pitanju zaštita okoliša te stoga predstavlja važan međunarodni okvir za zaštitu okoliša u Europi, a Republika Hrvatska je potpisala Aarhusku konvenciju 2003. godine,<sup>43</sup> a njezina ratifikacija je uslijedila 2006. godine.<sup>44</sup> Glavni cilj Aarhuske konvencije odnosi se na osiguranje civilnom društvu i drugim skupinama zainteresirane javnosti pristup informacijama, sudjelovanje i pravo na odlučivanje kada se radi o upravljanju okolišem. Cilj Konvencije je omogućiti da civilno društvo i javnost može pristupiti informacijama o okolišu koje posjeduje državna ili druga razina javne vlasti te da imaju mogućnost zaštite u slučaju povrede

---

41 Ibidem

42 Ofak, L. (2018). Usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(1), 269-296., str. 281.

43 Tišma, S. (2006). Projekt: Informiranost o okolišu i donošenje odluka u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 6(3), 225-226.

44 Radojčić, D. (2012). Zaštita okoliša Procjena utjecaja na okoliš: Perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse. *Kemija u industriji: Časopis kemičara i kemijskih inženjera Hrvatske*, 61(7-8), 391-393.

prava zajamčenih konvencijom.<sup>45</sup> Konvencija je imala veliki utjecaj na razvoj europskog prava zaštite okoliša od svog usvajanja. Građanima je osiguran značajan alat za suodlučivanje o pitanjima okoliša od strane javnih tijela ili privatnih tvrtki te se građanskim aktivizmom promiče načelo sudjelovanja civilnog društva i javnosti<sup>46</sup> u svezi sa zahvatima koji mogu naštetiti okolišu ili koji ne uzimaju u obzir prava građana. Odredbe Aarhuške konvencije također su temelj za podizanje tužbi protiv vlada koje se ne pridržavaju zakona EU-a o pitanjima zaštite okoliša, kao što su ona koja se odnose na onečišćenje zraka ili gospodarenje otpadom. Osim toga, njezine odredbe štite pojedince koji traže odštetu od vlada ili tvrtki čije djelovanje oštećuje okoliš ili zdravlje ljudi. Aarhuška konvencija važna je prekretnica u europskoj zaštiti okoliša i nastavlja igrati važnu ulogu u zaštiti prava ljudi kada je u pitanju njihov okoliš. Njegove odredbe osiguravaju da građani mogu osporiti odluke javnih tijela koje bi mogle naštetiti njihovom okolišu, kao i tražiti naknadu ako su njihova prava povrijeđena prema njegovim odredbama.<sup>47</sup>

U nastavku su detaljnije obrazložena pojedina prava civilnog društva i javnosti koja proizlaze iz odredbi Aarhuške konvencije:

- Pod pristupom informacijama o okolišu se podrazumijeva da cjelokupna javnost ima pravo na informacije o okolišu i informacije o mjerama koje se poduzimaju za poboljšanje stanja okoliša, sigurnosti i javnog zdravlja. Vlasti imaju odgovornost prikupiti te informacije, razviti načine za njihovo dijeljenje i osigurati transparentno informiranje o okolišu,
- Pod sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša se podrazumijeva da je Vlada te regionalna i lokalna samouprava dužna osigurati javnosti pravo glasa u odlukama koje utječu na okoliš. Aarhuškom konvencijom je propisano ukupno 18 područja u kojima je javnosti nužno osigurati pravo na sudjelovanje u odlučivanju (poput komentiranja planova za tvornice, ceste, energetska postrojenja i druge infrastrukturne projekte),

---

45 Ibidem

46 „Konvencija razlikuje pojmove javnosti i zainteresirane javnosti kojoj priznaje određena veća prava u odnosu na ostale pripadnike javnosti. Nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatraju se zainteresiranima.” Izvor: Ofak, L. (2018). Usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(1), 269-296., str. 282.

47 Šago, D. (2013). Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(4), 895-915.

-Pod „pravom na pristup pravosuđu“ u pitanjima okoliša se podrazumijeva da svaki pojedinac, ciljna skupina javnosti ili udruga civilnog društva ima pravo na sudu osporavati odluku tijela javne vlasti ako smatra da je došlo do povrede prava koja proizlaze iz propisima o zaštiti okoliša.<sup>48</sup>

Europska unija je od 2005. godine stranka Aarhuške konvencije te je na temelju odredbi navedene Konvencije donesena „Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu“ kao i „Direktiva 2003/35/EC od 26. svibnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu“. Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu je donesena kako bi se građanima osigurao pristup informacijama o njihovom okolišu i načinu na koji na njega utječu ljudske aktivnosti. Ključne teme koje su obuhvaćene u navedenoj Deklaraciji su kvaliteta zraka, kvaliteta vode, uporaba kemikalija i upravljanje otpadom. Direktiva 2003/4/EZ određuje da sve države članice EU-a moraju uspostaviti procedure o informiranju građana vezano uz stanje okoliša. Također zahtijeva da svi relevantni dokumenti budu javno dostupni kako bi se građanima omogućio pristup potrebnim informacijama koje su im potrebne pri formiranju činjenično utemeljenih odluka na temelju kojih sudjeluju u pitanjima vezanim uz zaštitu okoliša.<sup>49</sup> Europska unija je razvila Europski informacijski sustav razmjene podataka o okolišu koji omogućuje vladama i drugim organizacijama odgovornim za prikupljanje podataka o okolišu da ih međusobno dijele brzo i učinkovito, a da i dalje poštuju brigu o privatnosti. Implementacijom navedenog informacijskog sustava se osigurava da građani mogu dobiti pravovremene ažurirane informacije o promjenama u svom okruženju.<sup>50</sup>

Direktiva 2003/35/EC ima za cilj promicanje sudjelovanja javnosti u procesima donošenja odluka vezanih uz zaštitu okoliša. Ovom se Direktivom zahtijeva od država članica da osigura priliku sudjelovanja javnosti i civilnog društva u pripremi i ažuriranju planova i programa koji se odnose na okoliš, poput onih koji se odnose na upravljanje vodama ili odlaganje otpada. Direktiva utvrđuje posebne zahtjeve za sudjelovanje javnosti, koji uključuju omogućavanje pristupa relevantnim

---

48 MINGORP. Aarhuška konvencija. Dostupno na: <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/medjunarodna-suradnja/multilateralni-medjunarodni-sporazumi-1138/aarhuska-konvencija/1139>, pristupljeno 20.03.2023.

49 Tišma, S. op.cit., 225-226.

50 Meštrić, L. (2014). Geodezija u zaštiti okoliša. *Ekscentar*, (17), 104-107.

informacijama, dopuštanje podnošenja komentara i mišljenja te osiguravanje da se stavovi javnosti uzmu u obzir u procesu donošenja odluka. Svrha Direktive je povećati transparentnost i odgovornost u donošenju odluka o okolišu i osigurati da se mišljenja i zabrinutosti javnosti na odgovarajući način uzmu u obzir. Direktiva je namijenjena promicanju održivog razvoja i zaštiti okoliša za buduće generacije.

Odredbe Aarhurške konvencije i EU Direktiva koje se odnose na sudjelovanje javnosti i civilnog društva u procesu zaštite okoliša na adekvatan su način implementirane u nacionalno zakonodavstvo Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na odredbe „Zakona o zaštiti okoliša“ (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18) o čemu j riječ u narednom poglavlju.

## **5. SUDJELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU ZAŠTITE OKOLIŠA U NACIONALNOM ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE HRVATSKE**

U krovnom zakonskom propisu kojim se uređuje ekološka problematika, Zakonu o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18), propisuje se transparentnost djelovanja u svezi sa zaštitom okoliša te suradnja sa svim skupinama zainteresirane javnosti, uključujući i dionike iz civilnog društva. Pod zainteresiranom javnošću se u navedenom Zakonu podrazumijeva „javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili ima interes u odlučivanju o okolišu; udruge civilnog društva koje djeluju na području zaštite okoliša i ispunjavaju sve uvjete sukladno ovom Zakonu.“<sup>51</sup>

Zaštita okoliša planeta globalno je pitanje koje zahtijeva suradnju svih dionika, uključujući i udruge civilnog društva. Kako bi uloga ovih organizacija bila pravilno prepoznata, Hrvatska je uključila udruge civilnog društva u subjekte zaštite okoliša u čl. 34. „Zakona o zaštiti okoliša“. Ovim se člankom definiraju različiti subjekti nadležni za zaštitu okoliša, uključujući Hrvatski sabor i Vladu, županije i jedinice lokalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, osobe koje obavljaju stručne poslove zaštite okoliša te pravne i fizičke osobe čija gospodarska djelatnost

---

51 Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18)

uzrokuje onečišćenje okoliša. Subjekti zaštite okoliša su ujedno i građani okupljeni u različitim inicijativama, formalnim i neformalnim.

Udruge civilnog društva ključna su komponenta kada je riječ o zaštiti okoliša jer daju vrijedan doprinos političkim odlukama i djeluju kao posrednici između vlada i pojedinaca.<sup>52</sup> Organiziraju kampanje za podizanje svijesti o pitanjima okoliša, promiču inicijative održivosti kao što su zeleni izvori energije ili organske poljoprivredne prakse, podupiru istraživačke projekte povezane s klimatskim promjenama ili naporima za očuvanje i stvaraju mreže za ljude koji dijele slične interese u zaštiti prirode.

Uključivanje udruga civilnog društva u čl. 34 služi kao važan podsjetnik na suodgovornost javnog, privatnog i civilnog sektora u pogledu očuvanja prirodnih resursa planeta. Na temelju odredbi čl. 34. Zakona o zaštiti okoliša se zaključuje da javni sektor ne može preuzeti isključivu odgovornost za zaštitu okoliša, već je nužna suradnja s civilnim društvom i građanskim inicijativama kako bi ostvarile značajnije promjene. Organizacije civilnog društva imaju vlastitu stručnost o određenim temama kao što su obnovljivi izvori energije, ribarstvo i druge teme vezane uz pitanja ekologije. Suradivanjem s tim organizacijama u ranoj fazi procesa kreiranja politike, kreatori politika mogu imati koristi od njihovog iskustva, istovremeno osiguravajući da njihove odluke odražavaju potrebe onih na koje najviše utječu, a to su sve skupine zainteresirane javnosti.<sup>53</sup>

Uz priznavanje udruga civilnog društva prema svom Zakonu o zaštiti okoliša, Hrvatska je također poduzela korake prema povećanju suradnje između državnih tijela i nevladinih aktera kroz inicijativu pod nazivom „Partnerstvo za otvorenu vlast“. „Partnerstvo za otvorenu vlast“ je međunarodna platforma koja promiče transparentnost te istovremeno omogućuje vladama da učinkovitije surađuju s nevladinim akterima kao što su udruge civilnog društva.<sup>54</sup> Putem ove platforme Hrvatska je uspostavila niz inicijativa te nastoji osigurati da se civilno društvo što aktivnije uključi u donošenje političkih odluka vezanih uz ekološka pitanja.

---

52 Bežovan, G. (2000). Oblici suradnje privatnih neprofitnih organizacija i jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2(3), 437-450.

53 Sabol, G. (2015). Sudjelovanje javnosti u postupcima zaštite okoliša. *Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu*, 6(1), 93-99.

54 Đurman, P. (2014). Konferencija Otvorena Hrvatska. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 14(1), 281-294.

Oblik sudjelovanja civilnog društva u pitanjima vezanim uz zaštitu okoliša je propisan u čl. 37. „Zakona o zaštiti okoliša“. Navedenim se člankom uređuje rad Savjeta za održivi razvitak i zaštitu okoliša u RH. Osnivanjem Savjeta se stvara platforma za sve zainteresirane strane na području zaštite okoliša: vlade, poduzeća, organizacije civilnog društva, građane te ih se potiče na razmjenu stručnih znanja i iskustava kako bi zajednički razvili rješenja za ekološke probleme (čl. 37.).<sup>55</sup> Kroz rad savjeta se poduzimaju koordinirani napori u postizanju zajedničkih ciljeva u svezi s realizacijom načela održivog razvitka i brige o zaštiti okoliša.

Osnivač Savjeta za održivi razvitak i zaštitu okoliša je Vlada Republike Hrvatske. Ukupan broj članova Savjeta je devet zajedno s predsjednikom Savjeta. Članovi Savjeta predstavljaju multidisciplinarni tim koji uključuje znanstvenike, stručnjake, javne djelatnike kao i predstavnike tijela državne uprave te predstavnike civilnog društva koji se bave problematikom zaštite okoliša. Savjet daje stručna mišljenja o prijedlozima zakona koji se odnose na zaštitu okoliša i održivi razvoj, ocjenjuje razinu uravnoteženosti između mjera zaštite okoliša i potreba gospodarskog razvoja te daje mišljenja, prijedloge i ocjene u svezi sa zaštitom klime i ozonskog omotača. Osim toga, Savez obavlja i druge poslove koje mu povjeri Vlada RH ili resorno ministarstvo zaštite okoliša.<sup>56</sup>

U čl. 167. Zakona o zaštiti okoliša se regulira priznavanje pravnog interesa osobama zainteresirane javnosti. Sve fizičke kao i pravne osobe koje su stava da im je narušeno pravo zbog lokacije, prirode ili utjecaja pojedinog zahvata u okolišu smatraju se zainteresiranim stranama. U čl. 167. st. 2. navedenog Zakona se preciziraju uvjeti za sudjelovanje civilnog društva u svezi s priznavanjem pravnog interesa osobama zainteresirane javnosti, u duhu Aarhuške Konvencije. Udruga civilnog društva za zaštitu okoliša ima pravo sudjelovanja u zaštiti prava zainteresiranih strana ako:

- *„ je registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i unaprjeđenje okoliša, uključujući i zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu ili racionalno korištenje prirodnih dobara,*

---

55 Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18)

56 Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18)

- *je registrirana najmanje dvije godine prije nego je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes, te ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanim za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu“ (čl. 167. st. 2).<sup>57</sup>*

Iz odredbi citiranog članka se zaključuje da udruga civilnog društva za zaštitu okoliša ima pravo sudjelovati u zaštiti prava zainteresiranih osoba ako je udruga registrirana s ciljem zaštite okoliša i aktivno djeluje minimalno dvije godine u aktivnostima vezanim uz zaštitu okoliša na području na kojem je registrirana.

Budućnost zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj se treba razvijati uz doprinos lokalnih dionika, uključujući predstavnike industrije, vladinih agencija, predstavnika civilnog društva koji se bave problematikom zaštite okoliša i akademske zajednice.

Za poticanje sudjelovanja civilnog društva u procesu zaštite okoliša je osobito važna „Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša“ (NN 64/2008). Navedenom Uredbom se propisuje informiranje javnosti o sljedećim ključnim dokumentima vezanim uz zaštitu okoliša:

- „izrada strateške studije,
- ocjeni o potrebi strateške procjene,
- ocjeni o potrebe procjene utjecaja zahvata na okoliš te
- utvrđivanju sadržaja studije o utjecaju zahvata na okoliš.“<sup>58</sup>

Značaj „Uredbe o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti<sup>59</sup> u pitanjima zaštite okoliša za civilno društvo“ proizlazi iz činjenice da propisuje načine informiranja i sudjelovanja javnosti te predstavnika civilnog društva pri strateškim procjenama, izradi planova i programa zaštite okoliša kao i pri izradi zakonodavnog okvira u području upravljanja okolišem i zaštite okoliša. Predviđen načini sudjelovanja predstavnika civilnog društva u procesu zaštite okoliša su sudjelovanje na javnim raspravama uz pravo javnog izlaganja i stjecanje javnog uvida u

---

57 Ibidem

58 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

59 Predstavnici civilnog društva se ubrajaju u skupinu zainteresirane javnosti.

informacije. Uredbom se normiraju i rokovi za sudjelovanje civilnog društva te javnosti u cjelini u javnim raspravama o zaštiti okoliša.<sup>60</sup>

Sudjelovanje civilnog društva u javnim raspravama o zaštiti okoliša ima velik značaj iz razloga što organizacije civilnog društva igraju ključnu ulogu u zaštiti okoliša i teže u široj javnosti podići razinu svijesti o problemima zaštite okoliša, a često su i pokretači zakonskih promjena u domeni zaštite okoliša. Organizacije civilnog društva mogu dati svoje mišljenje o predloženom zakonu te mogu pomoći u edukaciji građana o načinima kako predloženi zakoni mogu koristiti razvoju zajednica. Predstavnici civilnog društva se ujedno često zalažu za dosljednu provedbu postojećih zakona, lobiraju za dodatnu zaštitu ili za projekte koji bi koristili ekosustavima na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Način objave informacija o okolišu je propisan čl. 3. Uredbe.<sup>61</sup> Pod nadležnim tijelom koje ima obvezu informiranja civilnog društva i javnosti o zaštiti okoliša se podrazumijeva ministarstvo zaštite okoliša ili neko drugo tijelo državne uprave ili regionalne samouprave.<sup>62</sup> Nadležno tijelo preuzima odgovornost za točno i ažurno informiranje javnosti o okolišu te je dužno učiniti navedene podatke dostupnim ciljnim skupinama civilnog društva kao zainteresirane javnosti, a dostupnost se osigurava i drugim skupinama javnosti. Dostupnost podataka se uobičajeno osigurava informiranjem na internetskim stranicama. Kada su informacije složene ili osjetljive prirode, tijelo može odlučiti osigurati dostupnost podataka i putem drugih sredstava, kao što su javno oglašavanje u tisku, glasilima regionalne ili lokalne samouprave te putem oglasnih ploča.

U svim situacijama u kojima postoji zakonska dužnost informiranja javnosti i zainteresirane javnosti, nadležno tijelo je dužno takve informaciju istaknuti na oglasnoj ploči na određenom mjestu te objaviti u lokalnom ili regionalnom tisku kako bi se postigao adekvatan doseg zainteresirane i šire javnosti.<sup>63</sup>

Uz obvezu informiranja javnosti i zainteresirane javnosti, Uredbom se u čl. 4. propisuje obvezni rok tijekom kojeg relevantni podaci i informacije trebaju biti dostupni ciljnim skupinama javnosti. Podaci se objavljuju na internetskoj stranici u trajanju od minimalno 30 dana. Rok informiranja

---

60 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

61 Ibidem

62 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

63 Ibidem



civilnog društva i drugih skupina javnosti počinje teći od datuma kada su informacije prvi put postavljene na internetsku stranicu. Međutim, ako je informacija namijenjena sudjelovanju javnosti u procesu izrade zakona i drugih pravno obvezujućih propisa, bit će objavljena maksimalno 30 dana.

Na internetskoj stranici informacija se objavljuje prepisivanjem uvodnog dijela i naziva akta. Informacije koje se objavljuju na druge načine (u tisku, putem radija i sl.) je moguće objaviti i na kraće vrijeme ili jednokratno, ali je i dalje potrebno navesti datum kada je određeni podatak postao dostupan na službenim internetskim stranicama.<sup>64</sup>

U nastavku će se prikazati načini informiranja o pojedinim aspektima zaštite okoliša.

## **5.1. Informiranje javnosti**

Javnost se informira u različitim fazama procesa strateške procjene. Potrebno je informirati javnost i zainteresiranu javnost o terminu donošenja odluke postupku strateške procjene ili o pokretanju procesa izrade strateške studije. Također je nužno obznaniti informacije o opsegu i sadržaju procjene te kada se objavljuje konačno izvješće i usvojeni plan ili program. Prilikom izrade strateških studija, civilno društvo i javnost se obavještava o svim važnim pojedinostima o procesu kojim će se izraditi plan ili program. To uključuje naziv tijela koje objavljuje informaciju, naziv tijela nadležnog za provođenje postupka, naziv propisa ili odredbi prema kojima će se postupak provoditi, naziv plana ili programa koji zahtijeva izradu strateške studije, odluku o izradi plana ili programa, programska polazišta i ciljeve, a kada se radi o izmjenama ili dopunama plana ili programa, ti se podaci objavljuju i u posebnom glasniku. Javnost je također potrebno i sažeto informirati o sudionicima i tijeku radnji u postupku te nazivima nadležnih tijela za provedbu strateške procjene (čl. 6.). Također je nužno navesti način i rok za informiranje civilnog društva te javnosti kao i dati upute o načinu očitovanja te sudjelovanja javnosti u postupku kroz razmjenu

---

64 Ibidem

mišljenja i upućivanje prijedloga sadržaja strateške studije o zaštiti okoliša. Važno je navesti i kako će se javnost informirati o ishodima procesa strateške procjene.<sup>65</sup>

Dužnost informiranja civilnog društva i javnosti postoji i u slučajevima kada se provodi postupak procjene utjecaja zahvata na okoliš ili kada se donosi odluka o potrebi izrade utjecaja zahvata na okoliš. Organizacije civilnog društva i javnost ujedno trebaju biti upoznati s postupkom u kojem se izdaju upute o sadržaju studije za procjenu utjecaja zahvata na okoliš, kako je propisano čl. 7. Uredbe.<sup>66</sup> Provedba procjene utjecaja zahvata na okoliš zahtijeva da se civilno društvo, građani i druge zainteresirane strane adekvatno upoznaju sa zahtjevom nositelja postupka, odlukom o upućivanju studije o utjecaju zahvata na okoliš na javnu raspravu, rješenjem o prihvatljivosti zahvata za okoliš te sve druge odluke donesene sukladno zakonu. Javnost i zainteresirane strane upoznaju se sa zahtjevom i odlukom nositelja zahvata prilikom ocjene o potrebi izvedbe procjene utjecaja zahvata na okoliš. Način na koji se javnost informira o potrebi provedbe procjene utjecaja zahvata na okoliš ili o ocjeni potrebe provedbe procjene utjecaja zahvata na okoliš propisan je u čl. 8. st. 2. Uredbe. U navedenom članku se daju upute o načinu objavljivanja pravnih akata (odluka, rješenje, uputa). One se, u pravilu, objavljuju na službenoj internetskoj stranici nadležnog tijela. Ako akt sadrži tehničke i kartografske prikaze koji onemogućuju njegovo objavljivanje u cijelosti, objavit će se sažetak akta bez navedenih prikaza. Sažetak mora sadržavati izreku i obrazloženje akta.<sup>67</sup>

Nadležna tijela dužna su informirati javnost prilikom utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša. Tada se zainteresirani dionici upoznaju sa zahtjevom za objedinjene uvjete zaštite okoliša prilikom planiranja izgradnje novog postrojenja, kao i sa zaključkom da se postupak utvrđivanja tih uvjeta spoji s postupkom procjene utjecaja zahvata na okoliš kao i s odlukom (rješenjem) o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša. U slučaju bitne promjene u radu postrojenja, odnosno u slučaju poduzimanja drugih postupaka u vezi s postrojenjem sukladno zakonu, javnost i zainteresirana javnost se informira o zahtjevu tvrtke, nositelja zahvata ili operatera, kao i s

---

65 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

66 Ibidem

67 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

rješenjima donesenim u odgovarajućim postupcima, primjerice s odlukom o donošenju uporabne dozvole vezane uz utvrđene objedinjene uvjete zaštite okoliša (čl. 9.).<sup>68</sup>

Provedba postupka davanja suglasnosti na Izvješće o sigurnosti također podrazumijeva potrebu informiranja javnosti i zainteresirane javnosti. Javnost i zainteresirana javnost se informira o zahtjevu operatera za suglasnost na Izvješće o sigurnosti, kao i o izdanoj suglasnosti ili drugoj radnji poduzetoj povodom zahtjeva (čl. 11.).<sup>69</sup>

## 5.2. Način sudjelovanja javnosti

Javnost sudjeluje „u postupku izrade strateške studije te u raspravi o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš i nacrtima prijedloga plana i programa. Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupku izrade strateške procjene utjecaja plana i programa na okoliš omogućeno je putem upućivanja pisanih mišljenja i prijedloga za utvrđivanje sadržaja strateške studije“.<sup>70</sup> Javnost i zainteresirana javnost sudjeluje u postupcima kojima se utvrđuje način provođenja javne rasprave.<sup>71</sup>

Javnost i zainteresirane strane može sudjelovati u ocjeni utjecaja zahvata na okoliš i utvrđivanju objedinjenih uvjeta zaštite okoliša putem javne rasprave. Kada se donose planovi i programi za koje ne postoji obveza provedbe strateške procjene, nadležno tijelo je također dužno informirati javnost o izradi nacrta prijedloga za plan ili program, i to putem službene internetske stranice. Ova je obveza propisana Uredbom iz razloga što se želi osigurati javnosti na koju se prijedlozi nacrta prijedloga plana ili programa mogu direktno odraziti za vrijeme provedbe istih (čl. 14).<sup>72</sup> Na temelju prikazanih odredbi Uredbe<sup>73</sup> se zaključuje da javnost ima važnu i participativnu ulogu u procesu izrade strateške studije i u raspravi o strateškoj procjeni utjecaja planova i programa na okoliš. Zato je važno da im se omogući da se njihov glas čuje, kako kroz pisana mišljenja i prijedloge tako i kroz javne rasprave. Građani mogu sudjelovati u procjeni utjecaja pojedinih

---

68 Ibidem

69 Ibidem

70 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

71 Ibidem

72 Ibidem

73 Ibidem

planova ili programa na okoliš i u slučajevima kada se planovi ili programi donose bez obveze provođenja strateške procjene. Važno je da javnost i zainteresirana javnost (civilno društvo) bude upoznata sa namjerama zahvata u okoliš putem službenih internetskih stranica kako bi mogla izravno utjecati na njihovu provedbu.

### **5.3. Provedba javne rasprave, uvida i izlaganja**

U javnoj raspravi predstavnici regionalne i lokalne samouprave, predstavnici civilnog društva te druge zainteresirane strane mogu davati svoje primjedbe, prijedloga ili mišljenja o predmetu rasprave. Tema javne rasprave se može odnositi na strateške studije s prijedlogom plana ili programa, izradu studije o utjecaju zahvata na okoliš ili studije o utjecaju zahvata na okoliš pri utvrđivanju objedinjenih uvjeta zaštite okoliša. Nadležna tijela objavit će obavijest o javnoj raspravi na službenoj internetskoj stranici i putem tiskanih medija minimalno osam dana prije održavanja rasprave. Ova se obavijest može objaviti i u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili priopćiti na drugi uobičajen lokalni način koji se koristi s ciljem javnog priopćavanja. Obavijest o javnoj raspravi mora sadržavati predmet rasprave, početak i razdoblje trajanja javnog uvida te javnog izlaganja kao i rok za podnošenje pisanih prijedloga, primjedbi i mišljenja koja se upućuju nadležnom tijelu. Ako to zahtijevaju posebni propisi, nadležno tijelo mora dostaviti i pisanu obavijest o javnoj raspravi određenim tijelima i osobama, uključujući jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 16.).<sup>74</sup> Javnu raspravu o pitanjima zaštite okoliša, uključujući javni uvid i javno izlaganje, koordinira i provodi nadležno tijelo ili resorno ministarstvo za pitanja zaštite okoliša, prema utvrđenoj nadležnosti za određeni zahvat u okolišu. Kada je resorno ministarstvo kao središnje tijelo, nadležno za koordinaciju i provedbu javne rasprave, ono poduzima i druge radnje vezane uz javnu raspravu, a to su javni uvid i javno izlaganje. Sukladno zakonskim odredbama kojima je propisana provedba općeg upravnog postupka, ovi se poslovi mogu povjeriti i nadležnom upravnom tijelu županije, odnosno Grada Zagreba.<sup>75</sup>

---

74 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

75 Ibidem

Nakon objave javne rasprave, opis predmeta i tematike javne rasprave mora se pravodobno staviti na javni uvid čije trajanje ne smije biti kraće od 30 dana, osim ako nije donesen poseban propis kojim se štite pojedine sastavnice okoliša ili ako zakoni kojima se normira prostorno uređenje ne propisuju drugačiji rok za trajanje javnog uvida. Za vrijeme trajanja javnog uvida, nadležno tijelo će organizirati javno izlaganje. U ovoj prezentaciji sudjeluju predstavnici nositelja projekta, voditelj studije, projektant, te predstavnik jedinice lokalne ili regionalne (regionalne) samouprave na čijem području se održava javna rasprava i javno izlaganje. U čl. 19. Uredbe se konkretno propisuje tko je dužan sudjelovati na javnom izlaganju kada je u pitanju postupak strateške procjene, odnosno kada je u pitanju postupak procjene utjecaja na okoliš i utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša. Nazočnost i sudjelovanje na javnom izlaganju su propisani na sljedeći način:

- „u postupku strateške procjene: predstavnika nadležnog tijela, predstavnika izrađivača i voditelja izrade strateške studije;
- u postupku procjene utjecaja na okoliš i utvrđivanja objedinjenih uvjeta zaštite okoliša: predstavnika nositelja zahvata, voditelja izrade studije, projektanta i predstavnika jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave na čijem području se provodi javna rasprava i javno izlaganje.“ (čl. 17. st. 1.)<sup>76</sup>

O izlaganju se vodi zapisnik, a zapisnik će potpisati službena osoba koja ga je vodila te odgovorna osoba nadležnog tijela. Zapisnik obvezno sadržava upite, mišljenja, primjedbe, prijedloge i druge reakcije sudionika javne rasprave dane tijekom javnog izlaganja, kao i odgovore na upućena pitanja. Ako javnost ne poštuje rokove sudjelovanja u javnoj raspravi, njihove se reakcije neće uzeti u obzir pri izradi izvješća o javnoj raspravi. Ako javnost, zainteresirana javnost, nadležna tijela i tijela jedinice lokalne samouprave ne dostave svoje reakcije na predmet javne rasprave u roku određenom u odluci o objavi javne rasprave, postupa se sukladno pretpostavci da nisu ni imali primjedbi. Sudionici javne rasprave imaju pravo pristupiti javnom uvidu u predmet javne rasprave te pitati o prijedlozima rješenja na koja odgovaraju odgovorne osobe tijekom javne prezentacije (izlaganja). Također mogu usmeno ili pismeno dati primjedbe, prijedloge i mišljenja u zapisnik tijekom javnog izlaganja te ih dostaviti nadležnom tijelu u roku navedenom u obavijesti o javnoj

---

76 Ibidem

raspravi (čl. 20).<sup>77</sup> Po provedbi javne rasprave, nadležno tijelo sastavlja Izvješće o javnoj raspravi u kojem je potrebno navesti temu javne rasprave, popis sudionika koji su posebnom objavom pozvani na opću raspravu, popis sudionika opće rasprave čije su reakcije u vezi s temom opće rasprave prihvaćene kao i navod o sudionicima čiji argumenti, prijedlozi i primjedbe nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni. U takvim situacijama je nužno obrazložiti razloge neprihvatanja ili djelomičnog prihvatanja stavova sudionika. U obvezan sadržaj izvješća o javnoj raspravi se ubraja i popis sudionika opće rasprave koji su reagirali na predmet javne rasprave, ali izvan navedenog roka. Isprave, preslike i drugi dokumenti koji su korišteni za objavu javne rasprave, informacije o javnoj raspravi, zapisnici o javnim izlaganjima kao i dokumenti o sudjelovanju na javnom izlaganju za sudionike pozvane na javnu raspravu te knjiga primjedbi predstavljaju sastavni dio izvješća s javne rasprave (čl. 21.)<sup>78</sup> U slučaju da se predmet javne rasprave promijeni u tolikoj mjeri da nova rješenja ne odgovaraju izvornom predmetu javne rasprave, ponovno se održava javna rasprava. Ponovljena javna rasprava može se održati najviše 2 puta, a potom je potrebno izraditi ponovnu pripremu predmeta javne rasprave (čl. 22.).<sup>79</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

Pojam civilnog društva čine sve organizacije i institucije kojima ne upravlja država ili privatni sektor, već zajednice građana ujedinjenih oko zajedničkog cilja. Civilno društvo važan je stup društva kada je u pitanju suradnja s državnim i javnim sektorom, jer se temelji moderne državne i javne uprave zapravo grade u pregovorima i zajedničkom traženju rješenja za uočene probleme. U mnogim zemljama organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u zaštiti ljudskih i ekoloških prava. Kontinuirani i progresivni razvoj civilnog društva u svim područjima, pa tako i u području zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj se prati od razdoblja nakon europeizacije Hrvatske. Ove organizacije služe kao platforma za kolektivno djelovanje prema boljim politikama zaštite okoliša za cjelokupno građanstvo. Zakonodavni okvir za djelovanje civilnog društva je detaljno razrađen

---

77 Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)

78 Ibidem

79 Ibidem

i usklađen s europskom pravnom stečevinom, a njima se osigurava i visoka razina suradnje između javnog i civilnog sektora.

„Zakon o zaštiti okoliša“ (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18) glavni je pravni propis kojim se uređuju pitanja zaštite okoliša u Hrvatskoj. U odredbama navedenog Zakona se propisuju transparentnost rada u zaštiti okoliša i suradnja sa svim skupinama zainteresirane javnosti, uključujući i dionike civilnog društva. Kako bi uloga organizacija civilnog društva bila pravilno prepoznata, Hrvatska ih je uvrstila u subjekte zaštite okoliša u čl. 34. „Zakona o zaštiti okoliša“. Predstavnici civilnog društva sudjeluju u zaštiti okoliša putem Savjeta za održivi razvoj i zaštitu okoliša koji je osnovan je kao platforma za sve zainteresirane strane u području zaštite okoliša. Kroz rad Vijeća koordinirano se radi na postizanju zajedničkih ciljeva vezanih uz zaštitu okoliša i održivi razvoj. „Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša“ posebno je važna za poticanje sudjelovanja civilnog društva u procesu zaštite okoliša jer propisuje načine informiranja i sudjelovanja javnosti i predstavnika civilnog društva u strateškim procjenama, donošenju planova i programa zaštite okoliša, kao i u stvaranju zakonodavnog okvira u području upravljanja okolišem i zaštite okoliša. Predviđeni načini sudjelovanja predstavnika civilnog društva u procesu zaštite okoliša su sudjelovanje u javnim raspravama s pravom javnog izlaganja i mogućnošću stjecanja javnog uvida u informacije. Uredbom se uređuju i rokovi za sudjelovanje civilnog društva i javnosti u javnim raspravama o zaštiti okoliša.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Anheier, H. K., Daly, S. (2004). Philanthropic foundations: a new global force? *Global civil society*, 5(2004), 158.
2. Bežovan, G. (2000). Oblici suradnje privatnih neprofitnih organizacija i jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2(3), 437-450.
3. Bronić, M. (2005). Uloga nevladinih neprofitnih organizacija u pružanju socijalnih usluga i ublažavanju siromaštva. *Financijska teorija i praksa*, 29(1), 117-132.

4. Dergić, V. (2011). Razvoj civilnoga društva u osamdesetim godinama u Zagrebu. *Amalgam*, (5.), 29-39.
5. Dimić Vugec, M. (2013). Međunarodna konferencija: Civil Society Transformations on the Way to the EU. *Revija za socijalnu politiku*, 20(2), 218-223.
6. Đurman, P. (2014). Konferencija Otvorena Hrvatska. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 14(1), 281-294.
7. Filipović, M. B. (2020). Zaklada kao (većinski) član trgovačkog društva. *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*, 36(3-4), 247-268.
8. Franc, R., Šakić, V., Maričić, J. (2007). Građanski aktivizam u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, 16(1-2 (87-88)), 111-132.
9. Lacković Vincek, Z., Dvorski, S., Novak, E. (2017). Usporedba društveno odgovornog poslovanja u proizvodnim i uslužnim poduzećima Republike Hrvatske. *Ekonomski pregled*, 68(3), 267-296.
10. Lay, V., Pudak, J. (2014). Civilno društvo i udruge na području zaštite okoliša u Hrvatskoj 1989.-2014. *Ekonomska i ekohistorija: časopis za gospodarsku povijest i povijest okoliša*, 10(1), 26-40.
11. Meštrić, L. (2014). Geodezija u zaštiti okoliša. *Ekscentar*, (17), 104-107.
12. Ofak, L. (2018). Usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(1), 269-296., str. 281.
13. Oštrić, Z. (2014). Ekološki pokret u Hrvatskoj 1990-ih (s pogledom iz 2013.). *Ekonomska i ekohistorija-Časopis za gospodarsku povijest i povijest okoliša*, (10), 41-93.
14. Pavičić, J., Alfirević, N., Ivelja, N. (2006). Oblici i mehanizmi potpore i suradnje s neprofitnim organizacijama u Hrvatskoj. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 4(1), 217-238.
15. Radojčić, D. (2012). Zaštita okoliša Procjena utjecaja na okoliš: Perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse. *Kemija u industriji: Časopis kemičara i kemijskih inženjera Hrvatske*, 61(7-8), 391-393.
16. Sabol, G. (2015). Sudjelovanje javnosti u postupcima zaštite okoliša. *Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu*, 6(1), 93-99.



17. Šago, D. (2013). Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(4), 895-915.
18. Tišma, S. (2006). Projekt: Informiranost o okolišu i donošenje odluka u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 6(3), 225-226.
19. Zrinščak, S. i Bežovan, G. (2007). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?. *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), 1-27.

## Pravni akti

1. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (NN 4/2015)
2. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/2008)
3. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15, 37/21)
4. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
5. Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva (NN 173/03)
6. Zakon o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22)
7. Zakon o zakladama (NN 106/18, 98/19, 151/22)
8. Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18)

## Internetski izvori

1. MINGORP. Aarhuška konvencija. Dostupno na: <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/medjunarodna-suradnja/multilateralni-medjunarodni-sporazumi-1138/aarhuska-konvencija/1139>, pristupljeno 20.03.2023.
2. Ministarstvo financija. Neprofitne organizacije. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/neprofitne-organizacije/106>, pristupljeno 06.03.2023.

