

## PROCJENA UTJECAJA NA OKOLIŠ U PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

Prof. dr. sc. Marko Šikić\*  
Izv. prof. dr. sc. Mateja Held\*\*

UDK 351.712.5(497.5)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.13>  
Ur.: 14. studenoga 2025.  
Pr.: 22. siječnja 2026.  
Pregledni rad

### Sažetak

Zaštita i očuvanje okoliša danas izazivaju sve veću pozornost stručne i šire javnosti, a razgovor o mehanizmima zaštite okoliša uključen je u brojnim područjima, posebno u području prostornog uređenja i gradnje. To je učinjeno i na normativnoj razini, pa bi se primjena mehanizama zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj trebala moći pratiti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, primarno putem izvješća koja su u nadležnosti određenih javnopravnih tijela. Prostorno uređenje i gradnja moraju se provoditi u skladu s načelima održivog razvoja i zaštite okoliša, pri čemu svi zahvati u prostoru moraju biti usklađeni s prostornim planovima kao obvezujućim pravnim aktima. S ciljem zaštite okoliša, u postupku donošenja prostornih planova nužno je uvažiti sve zahtjeve koji proizlaze iz prava Europske unije, međunarodnih izvora, te posebnog zakonodavstva Republike Hrvatske. Svrha je ovoga rada istražiti primjenjuju li jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obveze koje su im zadane propisima kojima su uređeni prostorno uređenje i gradnja, te očuvanje i zaštita okoliša. Uključivanje javnosti u spomenute postupke doprinosi jačanju transparentnosti i legitimnosti odluka koje nadležna tijela donose u ovim kompleksnim postupcima. Povezivanjem sustava prostornog uređenja i gradnje sa sustavom zaštite okoliša pridonosi se održivom razvoju pojedine države.

**Ključne riječi:** prostorno uređenje; gradnja; prostorni plan; procjena utjecaja na okoliš; upravni spor.

\* Dr. sc. Marko Šikić, redoviti profesor u trajnom izboru, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

\*\* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>.

Ovaj je rad nastao u okviru projekta „Pravo na zdrav okoliš u doba klimatskih promjena: unaprjeđenje mehanizama pravne zaštite na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini“ – LAW4CLIMATE koji je financiran sredstvima Europske unije – NextGenerationEU. Iznneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

## 1. UVOD

Očuvanje i zaštita okoliša dugo su vremena imali relativno malu važnost, posebno kada su se suprotstavljali ekonomskim interesima.<sup>1</sup> Međutim, u današnje vrijeme sve je izraženija svijest o tome da je prostor ograničeni resurs koji valja adekvatno štiti,<sup>2</sup> i to kroz koncept održivog razvoja, čime se izravno dovodi u vezu s prostornim planiranjem.<sup>3</sup> Prostorno planiranje slikovito se može opisati kao „ljepilo koje spaja stručnjake iz raznih disciplina kako bi stvorili bolju budućnost u javnom interesu“.<sup>4</sup> Prostorno planiranje i gradnja, dakle, široko je i interdisciplinarno područje,<sup>5</sup> a važnost ovoga rada ogleda se u činjenici što je naglasak stavljen na pitanja koja prostorno uređenje i gradnju te zaštitu okoliša sagledavaju kao jedinstvenu cjelinu. U doba digitalizacije prostorno planiranje mora biti strateški usmjereno te mora uzeti u obzir različite zahtjeve. Ono bi trebalo maksimizirati iskorištavanje resursa, a podloga za to bi trebala biti zajednička digitalna platforma i baza podataka. Takvo bi prostorno planiranje doista moglo predstavljati jedan od ključnih mehanizama za zaštitu okoliša.<sup>6</sup> Najbliže tome u Republici Hrvatskoj jest Informacijski sustav prostornog uređenja (u daljnjem tekstu: ISPU).<sup>7</sup> Iako je riječ o izuzetno korisnom alatu, on zasada ne ostvaruje svoj puni potencijal jer u njemu nisu sadržani svi prostorni planovi u digitalnom obliku, odnosno nisu prostorni planovi „nove generacije“, koji bi bili doneseni kroz sustav „eplanovi“.<sup>8</sup>

- 1 Gerhard Larsson, *Spatial Planning Systems in Western Europe* (Amsterdam: IOS Press, 2006.), 81.
- 2 Tako se na razini Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) usvajaju razni dokumenti kojima je cilj osvjешćivanje građana o važnosti zaštite i očuvanja zdravog okoliša za buduće naraštaje, v. u: European Commission, *35 Years of EU Environmental Impact Assessment* (Luksemburg: Publications Office of the European Union, 2021.), 1, <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/emweltprozeduren/eie/eie-infobox/EIA-Directive-35-years.pdf>.
- 3 Posebno o sukobu javnog i privatnih interesa v. u: Tatjana Josipović, „Usklađenost javnog interesa i privatnih interesa u postupcima prostornog uređenja“, u: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.), 21-41.
- 4 Michael Batty i Wei Yang, *A Digital Future for Planning - Spatial Planning Reimagined* (London: Digital Task Force for Planning, 2022.), 11, <https://digital4planning.com/wp-content/uploads/2022/02/A-Digital-Future-for-Planning-Full-Report-Web.pdf>.
- 5 Mario Reimer, Getimis Panagiotis i Hans Heinrich Blotevogel, „Spatial Planning Systems and Practices in Europe – A Comparative Perspective“, u: *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, ur. Mario Reimer Getimis Panagiotis i Heinrich Hans Blotevogel (London, New York: ARL Routledge, 2014.), 1.
- 6 Batty i Yang, *A Digital Future for Planning*, 21.
- 7 Više o digitalizaciji prostornog planiranja u Republici Hrvatskoj, te o implementaciji INSPIRE direktive kao ključne direktive za procese digitalizacije u prostornom planiranju v. u: Mateja Held, „Digitalization of Procedures in Spatial Planning and Construction Law in Croatia“, u: *Digitalization and Green Transformation of the EU*, ur. Tunjica Petrašević i Dunja Duić (Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023.), 243-270, doi: 10.25234/eclic/27450.
- 8 Postoji tendencija da se ograniči razdoblje u kojem će se morati donijeti prostorni planovi u digitalnom obliku. V. čl. 235. prijedloga novog Zakona o prostornom uređenju.

Očuvanje prirode i čovjekova okoliša Ustav Republike Hrvatske svrstava među najviše vrednote ustavnog poretka.<sup>9</sup> Prostorno planiranje bi trebalo, u skladu s definicijama koje se mogu pronaći u literaturi, prepoznati i smanjiti utjecaje na okoliš na prihvatljivu mjeru.<sup>10</sup> Posebna je pozornost u radu stoga posvećena pitanjima prostornog planiranja i gradnje u kontekstu zaštite okoliša<sup>11</sup> i održivog razvoja, i to analizom mehanizama strateške procjene utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO) i procjene utjecaja zahvata na okoliš (u daljnjem tekstu: PUO).

Postupak donošenja prostornih planova složen je postupak koji je opisan u Zakonu o prostornom uređenju (u daljnjem tekstu: ZPU).<sup>12</sup> On se sastoji od niza radnji, među kojima je i provedba SPUO-a. Pravni okvir koji se odnosi na materiju zaštite okoliša u prostornom uređenju i gradnji izrazito je širok te obuhvaća nacionalne i međunarodne izvore, kao i pravo Europske unije. Stoga je u drugom poglavlju ovoga rada, u mjeri koja je potrebna za razumijevanje procjene utjecaja na okoliš, iznesen temeljni regulatorni okvir za PUO i SPUO. U drugom su dijelu rada također definirani i pojašnjeni pojmovi SPUO-a i PUO-a, njihova svrha te razlike. Budući da se prostorno planiranje više ne bi trebalo sagledavati kao linearni nego kao kružni postupak, monitoring predstavlja ključnu fazu cjelokupnog procesa,<sup>13</sup> pa su iz tog razloga treći i četvrti dio rada posvećeni monitoringu nad provedbom mehanizama za očuvanje okoliša, prvenstveno kroz izvješća o stanju u prostoru te podatke koji su dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).<sup>14</sup> Ujedno je napravljen i kraći osvrt na pravnu prirodu rješenja Ministarstva koja se odnose na spomenute zahvate. Budući da je prostorno planiranje alat koji se javlja na svim razinama teritorijalnog ustroja, od lokalne do državne razine,<sup>15</sup> spomenuti mehanizmi zaštite okoliša analiziraju se

9 Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

10 V. primjerice u: Bruna Campos, *Green Infrastructure and Spatial Planning in the EU* (Radolfzell: EuroNatur Foundation, 2023.), 13, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/2-1\\_report\\_eu-level-eng.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/2-1_report_eu-level-eng.pdf).

11 <sup>12</sup> Tako se primjerice prostorno planiranje može definirati kao „metode koje koristi javni sektor i odnose se na utjecaj buduće raspodjele aktivnosti u prostoru. Poduzima se s ciljem stvaranja racionalnije teritorijalne raspodjele upotrebe zemljišta“, za „ravnotežu zahtjeva za razvoj s obvezom zaštite okoliša, te za postizanje društvenih i ekonomskih ciljeva“. Vincent Nadin et al., *The EU Compendium for Spatial Planning of Spatial Planning System and Policies* (Luksemburg: Office for Official Publications of European Communities, 1997.), 24, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556/language-en>.

12 Čl. 81.-113.a ZPU-a, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.

13 Batty i Yang, *A Digital Future for Planning*, 34.

14 Na mrežnim je stranicama Ministarstva gospodarstva također moguće pronaći postupke u kojima su bile provedene PUO (*Procjena utjecaja na okoliš*, Ministarstvo gospodarstva, pristup 22. listopada 2025., <https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenju-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpdom-1271/procjena-utjecaja-na-okolis-puo-spuo/7370>).

15 Prostorno planiranje u europskim državama najčešće je uređeno na tri razine. V. u: Vincent Nadin et al., *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe - Final Report* (Luksemburg: ESPON EGTC, 2018.), 17, <https://>

i na lokalnoj razini. Stoga je cilj ovoga rada utvrditi poštuju li predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zakonsku obvezu provedbe SPUO-a prilikom donošenja novih, odnosno mijenjanja postojećih prostornih planova, kao i utvrditi koji je udio prostornih planova u ukupnim postupcima koji se provode vezano uz strateške procjene. U zaključku se iznose određeni prijedlozi za poboljšanje postojećeg zakonodavnog okvira, kao i neka razmatranja u pogledu procjene utjecaja na okoliš u kontekstu prostornog uređenja i gradnje. U radu su, uz induktivnu, korištene normativna i teleološka metoda.

## 2. REGULATORNI OKVIR

U pravu Europske unije zaštititi okoliša pridaje se velika pozornost.<sup>16</sup> Vezano uz procjenu utjecaja na okoliš još je 1985. godine usvojena Direktiva 85/337/EEZ o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (u daljnjem tekstu: EIA<sup>17</sup> direktiva).<sup>18</sup> Riječ je o direktivi koja ulazi među najstarije zakonodavstvo EU-a u području zaštite okoliša, koja se tijekom vremena pokazala i kao jedan od njegovih najvažnijih mehanizama. Njome se osigurava da se pitanja zaštite okoliša na odgovarajući način uzmu u obzir prilikom donošenja odluka o projektima, odnosno da se projekti izvode uz što manji negativni utjecaj na okoliš, pridonoseći tako održivom razvoju.<sup>19</sup> EIA direktiva bila je mijenjana u tri navrata kako bi odražavala međunarodne obveze koje je EU preuzela u okviru ESPOO-a i Aarhuške konvencije<sup>20</sup>, kao i razvoj u ostalim pitanjima koja se tiču zaštite okoliša.<sup>21</sup> Od 2011. godine EIA direktiva i spomenute izmjene kodificirane su u jedinstveni pravni akt – Direktivu 2011/92/EU. Taj je tekst izmijenjen 2014. godine kako bi se pojednostavio postupak procjene, uzela u obzir biološka raznolikost, klimatske promjene, katastrofe, prevencija rizika te učinkovito korištenje resursa.<sup>22</sup> Stoga je iste godine donesena sveobuhvatna Direktiva 2014/52/EU, koja je stupila na snagu 2017. godine.<sup>23</sup> Danas se važnost EIA direktive ogleda u činjenici da je osigurala provedbu osnovnih načela procjene utjecaja na okoliš na razini EU-a. U pojedinim državama

archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS\_Final\_Report.pdf.

16 Odredbama čl. 11. i čl. 191.-193. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) uspostavlja se nadležnost EU-a za pitanja zaštite okoliša. Niz je direktiva donesenih s ciljem zaštite okoliša, ali i tzv. *soft law* mehanizama, u koje ulazi i Europski zeleni plan iz 2019. Više na: *Politika u području okoliša: opća načela i osnovni okvir*, Europski parlament, pristup 20. listopada 2025., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-u-podrucju-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir>.

17 Engl. *Environmental Impact Assessment*.

18 Direktiva 85/337/EEC od 27 lipnja 1985. o ocjeni utjecaja učinaka u određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 175, 5.7.1985., 40-48.

19 European Commission, *35 Years*.

20 V. detaljnije o Aarhuškoj konvenciji u međunarodnim izvorima u ovome radu.

21 O svakoj izmjeni EIA direktive v. u: Lana Ofak, „Utjecaj upravnopravne zaštite na infrastrukturne projekte“, u: *Zbornik 53. susreta pravnika*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2015.), 283-285.

22 European Commission, *35 Years*, 2.

23 European Commission, *35 Years*, 2.

članicama razvijaju se i dodatni mehanizmi kojima se osigurava bolja zaštita okoliša i povećava transparentnost postupka.<sup>24</sup> Važno je napomenuti da se EIA direktiva danas primjenjuje u brojnim privatnim i javnim projektima.

EIA direktiva u svojim priložima razvrstava projekte u određene kategorije. Tako postoje oni za koje se smatra da imaju značajan utjecaj na okoliš i koji automatski podliježu procjeni utjecaja na okoliš (v. prilog 1. EIA direktive), te projekti za koje se smatra da bi vjerojatno mogli imati značajne utjecaje na okoliš ovisno o njihovoj prirodi, veličini i lokaciji (v. prilog 2. EIA direktive).<sup>25</sup> Za projekte svrstane u kategoriju koja je obuhvaćena prilogom 2. EIA direktive države članice mogu odlučivati od slučaja do slučaja hoće li ih podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš, ovisno o određenim kriterijima te o mogućem utjecaju na okoliš.<sup>26</sup>

Druga direktiva od važnosti za ovaj rad jest Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, odnosno direktiva o određenim utjecajima planova i programa na okoliš (u daljnjem tekstu: SEA direktiva).<sup>27</sup> Cilj te direktive jest osigurati visoku razinu zaštite okoliša te uključivanje pitanja koja se odnose na zaštitu okoliša u postupke pripreme usvajanja i primjene programa i planova (uključujući njihove izmjene).<sup>28</sup> SEA direktiva promiče održivi razvoj osiguravajući provedu procjena utjecaja na okoliš u slučajevima kada je vjerojatno da će određeni plan ili program imati značajne utjecaje na okoliš.<sup>29</sup> Direktivom se određuju postupci koje treba slijediti pri procjeni planova ili programa na koje se ona primjenjuje. Direktivom se također zahtijeva da postupcima pregleda budu podložni planovi ili programi koji se razlikuju od onih navedenih u čl. 3. st. 2. SEA direktive, ali kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, kao i planovi ili programi kojima se određuju uporaba malih površina na lokalnoj razini te manje izmjene planova ili programa, međutim samo tada ako je vjerojatno da bi mogli imati značajne učinke na okoliš.<sup>30</sup>

Margina prosudbe država EU-a pri pregledu određenih planova i programa ograničena je kriterijima za utvrđivanje mogućih značajnih učinaka, utvrđenima u prilogu 2. SEA direktive. Ograničena je i općim ciljevima direktive, odnosno osiguravanjem visokog stupnja zaštite okoliša. Planovi i programi koji su namijenjeni isključivo državnoj obrani ili izvanrednim stanjima, kao i planovi i programi koji se odnose na financije i proračun, nisu obuhvaćeni ovom direktivom.<sup>31</sup>

EU kontinuirano radi na osvješćivanju građana o važnosti očuvanja i zaštite okoliša, kroz razne sporazume i donošenjem nove regulacije. Među novijima inicijativama može se istaknuti primjerice Europski zeleni plan iz 2019. godine.

24 European Commission, *35 Years*, 3.

25 European Commission, *35 Years*, 3.

26 European Commission, *35 Years*, 3.

27 Direktiva 2001/42/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o ocjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, SL L 197, 21.7.2001., 30-37.

28 Cjeloviti tekst direktive, uključujući i izmjene, v. na: *Eurlex*, pristup 9. listopada 2025., <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj/eng>.

29 *Summaries of EU Legislation*.

30 V. na: *Summaries of EU Legislation*.

31 *Summaries of EU Legislation*.

Iako nije pravno obvezujući, on ipak predstavlja važan mehanizam zaštite okoliša u državama članicama kroz postavljenje određenih standarda u pitanjima zaštite okoliša.<sup>32</sup> Unaprjeđenje zaštite okoliša na razini EU-a ostvareno je 2024. godine donošenjem Direktive (EU) 2024/1203<sup>33</sup> o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, čiji je cilj učinkovitije sankcioniranje kaznenih djela protiv okoliša u svim državama članicama.<sup>34</sup>

Na međunarodnoj se razini o održivom razvoju progovorilo još 1969. godine, a od tada postoje kontinuirani naponi usmjereni na osvješćivanje građana o važnosti očuvanja i zaštite okoliša.<sup>35</sup> Na ovom je mjestu potrebno istaknuti i ključne točke sadržaja Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u okolišnim pitanjima (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija).<sup>36</sup> Aarhuška konvencija povezuje okolišna i ljudska prava, polazi od obveze osiguravanja zdravog okoliša budućim generacijama, povezuje odgovornost vlade sa zaštitom okoliša, te se usredotočuje na interakciju javnosti i javnih vlasti.<sup>37</sup> Aarhuška konvencija počiva na trima<sup>38</sup> temeljnim stupovima<sup>39</sup>: na pristupu informacijama,<sup>40</sup>

32 Više o Europskom zelenom planu v. u: Dunja Duić, „Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan“, u: *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, ur. Dunja Duić i Uroš Čemalović (Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2022.), 7-25; te na: *The European Green Deal*, Europska komisija, pristup 20. listopada 2020., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

33 Direktiva (EU) 2024/1203 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ, SL L 2024/1203, 30.4.2024.

34 Više informacija o kaznenim djelima protiv okoliša na: *Kaznena djela protiv okoliša*, Europsko vijeće, pristup 8. listopada 2025., <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/environmental-crime/#what>.

35 William Mark Adams, *The Future of Sustainability: Re-Thinking Environment and Development in the Twenty-first Century* (IUCN, 2006.), 1. V. i u: Mateja Held, „Kulturna dobra u sustavu prostornog uređenja“, u: *Legatum pro anima – zbornik radova u čast Marku Petraku*, ur. Tomislav Karlović i Elizabeta Ivičević Karas (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2024.), 1200-1201.

36 Riječ je o međunarodnom dokumentu koji je usvojen 25. lipnja 1998. u Aarhusu. EU je dokument ratificirao 2005. godine, a ratificirale su ga i sve države članice EU-a. Ofak stoga govori o dvostruko obveznosti Aarhuške konvencije, kao zakonodavstva EU-a i kao međunarodnog ugovora. (v. u: Ofak, „Utjecaj upravno-pravne zaštite“, 272-273.). RH je Aarhušku konvenciju ratificirala 2007. godine. V. u: Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 1/07.

37 Više na: *Environmental Policy*, UNECE, pristup 9. listopada 2025., <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>.

38 Opširnije v. u: Jonas Ebbesson et al., *The Aarhus Convention An Implementation Guide* (UNECE, 2014.), [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf).

39 Engl. *pillars*.

40 Ovaj se stup dijeli u dva dijela, odnosno u aktivno i pasivno pravo na pristup informacijama (Ebbesson et al., *The Aarhus Convention*, 19.).

na sudjelovanju javnosti<sup>41</sup> i na pristupu pravosuđu<sup>42, 43</sup> Uz Aarhušku konvenciju, na međunarodnoj razini postoji i niz drugih dokumenata kojima je cilj unaprijediti zaštitu okoliša te je u najranijim mogućim fazama uključiti u prostorno planiranje i gradnju.<sup>44</sup>

Prostorno uređenje i gradnja na nacionalnoj su razini u svojoj osnovi uređeni dvama osnovnim zakonima: Zakonom o prostornom uređenju i Zakonom o gradnji.<sup>45</sup> Kada se govori o očuvanju okoliša i zaštiti prirode, također se mogu izdvojiti dva temeljna propisa: Zakon o zaštiti prirode<sup>46</sup> i Zakon o zaštiti okoliša.<sup>47</sup> Zapravo je gotovo nemoguće govoriti o prostornom uređenju i gradnji bez uključivanja pitanja zaštite okoliša, kao što je i obratno. Stoga je u ovome radu, u okviru prostornog uređenja, poseban osvrt napravljen u odnosu na prostorne planove. Strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš uređena je Uredbom o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš<sup>48</sup>, dok je procjena utjecaja zahvata na okoliš uređena Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.<sup>49</sup> U okviru jačanja svijesti o postojanju, pa samim time i primjeni procjene utjecaja na okoliš u siječnju 2025. godine Ministarstvo je objavilo Akcijski plan jačanja učinkovitosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: Akcijski plan).<sup>50</sup>

41 Ovaj je stup podijeljen u tri dijela. Prvi se odnosi na javnost na koju može utjecati odlučivanje o nekoj određenoj aktivnosti i uređen je u čl. 6. Aarhuške konvencije. Drugi dio odnosi se na sudjelovanje javnosti u razvojnim planovima, programima i politikama vezanima uz okoliš i uređen je u čl. 7. Aarhuške konvencije. Treći dio uređen je u čl. 8. Aarhuške konvencije i odnosi se na sudjelovanje javnosti u donošenju pravno obvezujućih zakona, pravila i ostalih propisa (Ebbesson et al., *The Aarhus Convention*, 19.).

42 Ovaj stup uređen je u čl. 9. Aarhuške konvencije i posebno je usmjeren na osnaživanje čl. 4. i čl. 6. Aarhuške konvencije.

43 Opširnije v. u: Ofak, „Utjecaj upravno-pravne zaštite“, 271-272; i na: *Content of the Convention*, UNECE, pristup 9. listopada 2025., <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/content>.

44 V. primjerice popis međunarodnih ugovora na mrežnoj stranici Ministarstva, pristup 9. listopada 2025., <https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenutu-tjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/zakoni-i-propisi-7637/zakoni-i-propisi-iz-podrucja-zastite-okolisa/7635>, te na mrežnim stranicama Ministarstva gospodarstva, pristup 9. listopada 2025., <https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/okolis/propisi-i-medjunarodni-ugovori-1428/propisi-i-medjunarodni-ugovori-iz-zastite-okolisa/1430>.

45 U vrijeme pisanja ovoga rada Prijedlozi novog Zakona o prostornom uređenju i novog Zakona o gradnji bili su u postupku savjetovanja s javnošću.

46 Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/13., 15/18., 14/19., 127/19., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZZP).

47 Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18. (u daljnjem tekstu: ZZO).

48 Uredba o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš, Narodne novine, br. 3/17.

49 Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/14., 3/17.

50 Uz spomenute, postoji i niz drugih međunarodnih konvencija kojima je uređena procjena utjecaja na okoliš kada je riječ o prekograničnim pitanjima ili o posebnom području. Detaljnije v. na: *Akcijski plan jačanja učinkovitosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš*, 3, pristup 9. listopada 2025., [https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Ostali%20dokumenti/Akcijski\\_plan\\_jacanja\\_ucinkovitosti\\_u\\_postupcima\\_PUO.pdf](https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Ostali%20dokumenti/Akcijski_plan_jacanja_ucinkovitosti_u_postupcima_PUO.pdf).

### 3. SVRHA I RAZLIKE STRATEŠKE PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ I PROCJENE UTJECAJA ZAHVATA NA OKOLIŠ

#### 3.1. Strateška procjena utjecaja na okoliš

Svaka od spomenutih procjena utjecaja na okoliš ima jasno definiranu svrhu. Objekti su procjene utjecaja na okoliš definirane i uređene ZZO-om, te imaju nepobitan učinak na održivi razvoj. Strateška procjena utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO) uređena je i definirana spomenutom SEA direktivom te čl. 62. st. 1. ZZO-a<sup>51</sup> kao postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajni utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa. Njome se, u skladu sa ZZO-om, promiče održivi razvoj kroz objedinjavanje uvjeta za zaštitu okoliša u strategije, planove i programe pojedinih područja.<sup>52</sup> Nadalje, „ona daje smjernice u svim fazama razvoja planova i programa na temelju prihvatljivih te ekonomski učinkovitih analitičkih metoda i tehnika. Ovakvo uključivanje u postupak odlučivanja dok su još sva opcijaska rješenja otvorena, uz rano uključivanje dionika, od presudnog je značenja za sprječavanje i/ili ublažavanje kumulativnih utjecaja velikih razmjera na okolišno održiv razvoj.“<sup>53</sup> Donositelji strategija, planova ili programa tako postaju upoznati s mogućim utjecajima koje bi spomenuti dokumenti mogli imati na okoliš, dok nositelji zahvata dobivaju jasan okvir svojeg djelovanja te imaju mogućnost uključivanja bitnih elemenata zaštite okoliša u donošenje odluka.<sup>54</sup> ZZO dodatno normira obvezu provedbe strateške procjene,<sup>55</sup> postupak ocjene o potrebi strateške procjene,<sup>56</sup> isključuje primjenu za određene strategije, planove ili programe (čl. 65. ZZO-a), uređuje nadležnost za provedbu strateške procjene i ocjene o potrebi strateške procjene,<sup>57</sup> kao i način provedbe strateške procjene i sredstva za stratešku procjenu<sup>58</sup> te ocjenu o potrebi strateške procjene<sup>59</sup>. Precizno je propisano za koje se strategije, planove i programe, kao i njihove izmjene te dopune SPUO mora provesti, odnosno za koje je regulirana ocjena o potrebi SPUO-a (u daljnjem tekstu: OSPUO).<sup>60</sup>

U kontekstu prostornog uređenja i gradnje SPUO je vezana uz postupak donošenja prostornih planova. Riječ je o složenom postupku u kojem je zaštitu okoliša potrebno integrirati u postupak izrade i donošenja prostornih planova u što ranijoj fazi.<sup>61</sup> To je poželjno učiniti već nakon zaprimanja pristiglih **inicijativa** za

51 SPUO je uređen čl. 62.-75. ZZO-a.

52 Čl. 62. st. 2. ZZO-a.

53 Anita Erdelez i Ivan Katavić, „Mjesto i uloga strateške procjene utjecaja na okoliš u integralnom upravljanju obalnim područjem Republike Hrvatske“, *Naše more – Supplement* 62, br. 1 (2015): 27.

54 Čl. 62. st. 2. ZZO-a.

55 Čl. 63. ZZO-a.

56 Čl. 64. ZZO-a.

57 Čl. 66. ZZO-a.

58 Čl. 67.-74. ZZO-a.

59 Čl. 75. ZZO-a.

60 V. čl. 3. SEA direktive te čl. 63. i čl. 64. ZZO-a. Detaljnije v. u: Lana Ofak, „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima zaštite okoliša“, *Hrvatska javna uprava* 9 (2009): 455-456.

61 V. opisani postupak za SPUO na mrežnim stranicama Ministarstva: *Strateška procjena utjecaja*

izradu prostornog plana, tako da se pokrene ocjena o potrebi SPUO-a.<sup>62</sup> SPUO se, dakle, uključuje u postupak izrade prostornih planova upravo u fazi definiranja ciljeva novog prostornog plana.<sup>63</sup> Ciljevi prostornog plana definiraju se u odluci o izradi, kako je propisano odredbom čl. 89. st. 1. t. 2. ZPU-a. Ako se planom, programom ili strategijom utječe na okoliš, provedba SPUO-a je obvezna.

Ukoliko je inicijativa za izradu prostornog plana prihvaćena, donosi se **odluka o izradi** prostornog plana. U skladu sa ZPU-om, koji je bio na snazi u vrijeme pisanja ovoga rada, donositelj odluke o izradi prostornog plana na državnoj razini jest ministar, dok je na područnoj i lokalnoj razini to predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLRS). Na svim razinama prostornih planova, prije donošenja odluke o izradi prostornog plana, potrebno je pribaviti prethodno mišljenje po posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.<sup>64</sup> Ta je obveza propisana u čl. 66. st. 1. ZZO-a. Ako je SPUO obvezna, ona se provodi paralelno s izradom nacrtu prostornog plana. Time se omogućuje da prostorni plan i SPUO zajedno uđu u sljedeću fazu postupka donošenja prostornog plana – javnu raspravu.<sup>65</sup>

U važećem ZPU-u SPUO nije izrijekom definirana, nego se spominje u kontekstu javnog uvida kao dijela javne rasprave, koja predstavlja obveznu fazu postupka izrade prostornog plana.<sup>66</sup> Tako je propisano da javni uvid u prijedlog izmjena ili dopuna, te stavljanja izvan snage Državnog plana prostornog razvoja, Prostornog plana isključivoga gospodarskog pojasa Republike Hrvatske te prostornog plana nacionalnog parka, prostornog plana parka prirode, prostornog plana županije i prostornog plana uređenja grada, odnosno općine kojim se planira morsko područje, kao i u prijedlog izmjena i dopuna prostornog plana za koji se provodi strateška procjena utjecaja na okoliš, traje 30 dana. Inače je rok za javni uvid koji je određen za izmjene i dopune prostornih planova znatno kraći te on, u skladu sa ZPU-om, iznosi najmanje osam, a najviše 15 dana. Sudjelovanje javnosti<sup>67</sup> u postupcima donošenja

---

na okoliš, Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, pristup 16. listopada 2025., <https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecaja-na-okolis-puo-spuo/strateska-procjena-utjecaja-na-okolis-spuo-4015/4015>.

62 Detaljnije v. na: *Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini*, pristup 19. rujna 2025., [https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Smjernice%20-%20ARHIVA/prirucnik\\_za\\_provedbu\\_strateske\\_procjene\\_utjecaja\\_na\\_okolis\\_na\\_lokalnoj\\_razini.pdf](https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Smjernice%20-%20ARHIVA/prirucnik_za_provedbu_strateske_procjene_utjecaja_na_okolis_na_lokalnoj_razini.pdf). Naravno u situacijama kada je SPUO obvezna, odmah se pokreće postupak SPUO.

63 Potrebno je SPUO uključiti u najranijoj fazi postupka izrade prostornog plana, jer je tako veća vjerojatnost da će se smanjiti štetni zahvati na okoliš donošenjem novog prostornog plana. V. primjerice tablicu navedena u: *Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini*, 4.

64 Čl. 86. st. 2. i 3. ZPU-a.

65 Detaljnije v. u: Frane Staničić, „Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja“, *Elektronički zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku* 11, br. 1-2 (2017): 31-52.

66 Čl. 98. st. 4. ZPU-a.

67 Iako se javnosti priznaje pravo na sudjelovanje u postupcima zaštite okoliša, u praksi često

strategija, planova i programa propisano je u čl. 165. ZZO-a.

Odluka o izradi prostornog plana na svim je razinama prostornih planova podzakonski općenormativni akt, dok je odluka o izradi prostornih planova na područnoj i lokalnoj razini opći akt, što znači da će za ocjenu njezine zakonitosti biti zadužen Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS), u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima.<sup>68</sup> Kako bi opći akt stupio na snagu i počeo proizvoditi pravne učinke, on mora biti objavljen. Podzakonski općenormativni akti koji su drugi propisi,<sup>69</sup> objavljuju se u Narodnim novinama, pa se tako i odluka o izradi prostornog plana koju će donijeti ministar treba objaviti u Narodnim novinama. Opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljuju se u njihovim službenim glasilima, a njihova objava ujedno predstavlja jednu od pretpostavki za stupanje na snagu općeg akta. Osim u službenim glasilima, u skladu s čl. 86. st. 4. ZPU-a, odluke o izradi prostornih planova svih razina objavljuju se i u ISPU-u.<sup>70</sup>

Ako se nezakonitost prostornog plana očituje u formalnim pretpostavkama (primjerice u nepoštivanju procedure donošenja prostornog plana), VUS će prostorni plan ukinuti u cijelosti. Ako pak je riječ o materijalnim ili sadržajnim nedostacima, moguće je da će ukinuti cijeli prostorni plan ili samo pojedine odredbe prostornog plana koje nisu u skladu sa zakonom. Prema trenutačnoj praksi, VUS ne ispituje međusobnu usklađenost prostornih planova.

Međutim, prostorni planovi nisu jedini opći akti u području prostornog uređenja i gradnje. Zanimljiva je presuda VUS-a<sup>71</sup> kojom je ukinuta Odluka o donošenju programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Općinu Zdenci. U tom slučaju podnositelj nije stavio opći akt na javni uvid,<sup>72</sup> niti je za izmijenjeni prijedlog Programa ishodeno mišljenje nadležnog tijela za zaštitu okoliša o potrebi provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš, već je bez tog mišljenja 15. ožujka 2024. godine dostavljen prijedlog Programa na prethodnu suglasnost nadležnom ministarstvu.<sup>73</sup> Ministarstvo je izdalo prethodnu suglasnost. VUS je odluku ukinuo, ali ne zbog SPUO-a, već zbog činjenice što, prema mišljenju VUS-a, nije bio ispoštovan rok za javni uvid. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu<sup>74</sup> u čl. 29. st. 5. propisan je rok od 15 dana. VUS je naveo da je u konkretnom slučaju javni uvid trajao od 21. prosinca 2024. do 4. siječnja 2025. godine, te je, iako formalno u trajanju od 16 dana, zbog blagdana i neradnih dana u stvarnosti bio sveden na svega

---

takvo sudjelovanje zna biti svedeno samo na formu (više v. u: Dušica Radojčić, „Procjena utjecaja na okoliš: perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse“, *Kemija u industriji* 61, br. 7-8 (2012): 391.

68 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24. (u daljnjem tekstu: ZUS). V. čl. 4. ZUS-a o predmetu upravnog spora te čl. 158.-165. ZUS-a i čl. 87. ZPU-a.

69 Više o tome v. u: Jasna Omejec i Slavica Banić, „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 309-324.

70 V. čl. 31. ZPU-a.

71 Presuda VUS-a, Usoz-100/2024-9 od 27. siječnja 2025.

72 V. čl. 11. ZZPI-ja, a za ovaj slučaj čl. 29. st. 5. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

73 V. čl. 79. ZLRS-a.

74 Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.

devet dana. Također je naveo da je odstupanje od tog pravila prema kojem javni uvid mora trajati 15 dana dopušteno samo u iznimnim i opravdanim okolnostima te da bi suprotno tumačenje, odnosno dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila, moglo dovesti u pitanje samu primjenu zakonom propisanog roka.<sup>75</sup>

### **3.2. Procjena utjecaja zahvata na okoliš**

Procjena utjecaja zahvata na okoliš (PUO) vodeći je alat u EU-u kojim se teži tome da se smanje utjecaji pojedinih projekata na okoliš na najmanju moguću mjeru i tako osiguraju zdrav okoliš i održivi razvoj.<sup>76</sup> Procjenom utjecaja na okoliš prepoznaje se, opisuje i ocjenjuje, na prikladan način, utjecaj svakog pojedinačnog zahvata na okoliš, tako da se utvrđuju mogući izravni i neizravni utjecaji zahvata na točno određene čimbenike koji su propisani čl. 76. st. 2. ZZO-a. U kontekstu prostornog planiranja važno je napomenuti da se PUO provodi u okviru pripreme namjeravanog zahvata, i to prije podnošenja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole za provedbu zahvata ili drugog odobrenja za zahvat za koji izdavanje lokacijske dozvole nije obvezno. Postupak PUO-a se sastoji od sljedećih faza:<sup>77</sup> podnošenje zahtjeva<sup>78</sup> te razmatranje mišljenja onih osoba ili tijela na čijem bi se području zahvat trebao provesti ili na koje bi mogao imati utjecaja. Nadalje, postupak obuhvaća informiranje i sudjelovanje javnosti kao ključnu etapu cjelokupnog procesa.<sup>79</sup> Na kraju postupka donosi se rješenje u skladu s čl. 89. ZZO-a, te se ugrađuju rezultati procjene utjecaja zahvata na okoliš u sadržaj dozvola za provedbu zahvata, u skladu s čl. 89.a ZZO-a.<sup>80</sup>

Zahvati u prostoru dijele se na one za koje je obvezna provedba PUO-a i na one za koje je potrebno provesti ocjenu o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (OPUO). Takvo razlikovanje slijedi podjelu koja postoji u EIA direktivi, a također predstavlja temelj za razlikovanje u skladu s Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Nadležna tijela za odlučivanje o zahtjevima za PUO i za OPUO jesu Ministarstvo ili nadležno upravno tijelo u županiji, odnosno Gradu Zagrebu, ovisno o vrsti zahvata koji su određeni Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.<sup>81</sup> Rokovi u kojima nadležna tijela moraju provesti postupke PUO-a i OPUO-a određeni su čl. 88. ZZO-a te iznose četiri mjeseca od dana primitka urednog zahtjeva za PUO, odnosno dva mjeseca od dana primitka urednog zahtjeva za OPUO. Rokovi se u određenim slučajevima propisanim u ZZO-u mogu produžiti, pri čemu je ključan trenutak za početak postupka utvrđivanje urednosti zahtjeva. Stoga je ZZO-om propisano da je zahtjev uredan ako sadržava sve propisane dokumente i podatke na temelju kojih se, prema ocjeni Ministarstva, može donijeti rješenje.<sup>82</sup>

75 V. presudu VUS-a, Usoz-135/15-5 od 22. ožujka 2016.

76 European Commission, *35 Years*, 3.

77 Čl. 76. st. 4. ZZO-a.

78 Sadržaj zahtjeva v. u čl. 80. ZZO-a.

79 V. European Commission, *35 Years*, 3.

80 Čl. 76. st. 4. ZZO-a.

81 Čl. 84. st. 1. ZZO-a.

82 Čl. 88. st. 6. ZZO-a.

Rješenjem se odlučuje o zahtjevu za PUO, a ono sadržava obrazloženje razloga prihvatljivosti zahvata za okoliš i/ili ekološku mrežu, odnosno razloga njegove neprihvatljivosti.<sup>83</sup> Ako se utvrdi da je zahvat prihvatljiv za okoliš, donosi se rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš, kojim se utvrđuje da je namjeravani zahvat prihvatljiv za okoliš uz primjenu propisanih mjera zaštite okoliša, a rješenje može sadržavati i program praćenja stanja okoliša.<sup>84</sup> U skladu s čl. 89. st. 3. ZZO-a, prije donošenja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš iz svoje nadležnosti Ministarstvo, odnosno nadležno upravno tijelo u županiji ili Gradu Zagrebu, dužni su o zahtjevu informirati JLRS na čijem se području nalazi zahvat ili bi zahvat mogao imati utjecaj na njihovo područje te im omogućiti sudjelovanje u postupku. Vezano uz područje gradnje, ključno je istaknuti da je odredbom čl. 89.a ZZO-a propisano kako su mjere zaštite okoliša i/ili program praćenja stanja okoliša, utvrđeni na temelju rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, odnosno rješenja iz postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, obvezni sadržaj glavnog projekta koji je sastavni dio akta kojim se odobrava građenje ili drugih akata za provedbu zahvata koji se izdaju prema posebnom zakonu. Rješenje o PUO-u prestat će važiti ako se u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja ne podnese zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole, odnosno drugog odgovarajućeg akta prema posebnom zakonu.<sup>85</sup>

O zahtjevu za ocjenu o potrebi PUO-a odlučuje se rješenjem. Ako nadležno tijelo u tom postupku isključi mogućnost značajnijeg utjecaja na okoliš, donosi rješenje kojim se utvrđuje da za zahvat nije potrebno provesti PUO.<sup>86</sup> Rješenje o ocjeni potrebe PUO-a kojim se utvrđuje obveza provedbe postupka PUO-a prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja ne podnese zahtjev za provedbu postupka PUO-a. S druge strane, rješenje o ocjeni potrebe PUO-a kojim

83 Čl. 89. st. 1. ZZO-a.

84 Čl. 89. st. 2. ZZO-a. V. primjerice sljedeća rješenja Ministarstva: KLASA: UP/I-351-03/24-09/219 URBROJ: 517-04-1-1-25-22 Zagreb, 25. kolovoza 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/321 URBROJ: 517-04-1-1-25-17 Zagreb, 21. svibnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/31-4 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 31. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/300 URBROJ: 517-04-1-2-25-12 Zagreb, 6. svibnja 2025.; KLASA: UP/I351-03/24-09/280 URBROJ: 517-04-1-2-25-10 Zagreb, 13. veljače 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/318 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 22. travnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/216 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 13. svibnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/283 URBROJ: 517-04-1-2-25-13 Zagreb, 10. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/257 URBROJ: 517-04-1-2-25-17 Zagreb, 13. svibnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/322 URBROJ: 517-04-1-2-25-9 Zagreb, 29. siječnja 2025.; KLASA: UP/I-351 -03/24-09/302 URBROJ: 517-04-1-2-24-7 Zagreb, 23. prosinca 2024.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/239 URBROJ: 517-04-1-2-25-13 Zagreb, 18. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-031/24-09/221 URBROJ: 517-04-1-2-25-10 Zagreb, 17. veljače 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/249 URBROJ: 517-04-1-2-25-12 Zagreb, 13. veljače 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/268 URBROJ: 517-04-1-2-25-16 Zagreb, 25. srpnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/398 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 21. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/294 URBROJ: 517-04-1-2-25-8 Zagreb, 29. siječnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/281 URBROJ: 517-04-1-2-25-8 Zagreb, 9. lipnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/331 URBROJ: 517-04-1-2-25-14 Zagreb, 13. lipnja 2025.

85 Čl. 98. st. 1. PUO-a.

86 Čl. 90. ZZO-a.

se utvrđuje da za zahvat nije potrebno provesti PUO prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja ne podnese zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole, odnosno drugog akta u skladu s posebnim zakonom. Oba spomenuta rješenja mogu se produžiti pod uvjetima propisanim u čl. 92. st. 4. ZZO-a.

U čl. 94. ZZO-a uređena je pravna zaštita protiv svih spomenutih rješenja donesenih u postupcima PUO-a i OPUO-a. Tako se protiv onih rješenja koja su donijela upravna tijela županija ili Grada Zagreba može izjaviti žalba, dok se protiv rješenja koja je donijelo Ministarstvo može pokrenuti upravni spor. Ujedno taj zakonski članak koji uređuje pravnu zaštitu protiv rješenja na način kako je ona uređena i Zakonom o općem upravnom postupku potvrđuje, među ostalim, da su rješenja o PUO-u i rješenja o OPUO-u upravni akti, te da im se ta karakteristika ne može oduzeti zakonom, a posebno ne podzakonskim propisom. Naravno, osim mogućnosti pravne zaštite, upravni akt moguće je odrediti i prema njegovim bitnim karakteristikama. One su određene u teoriji upravnog prava te se odnose na autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravnu vezanost, dok se najvažnija karakteristika upravnog akta ogleda u činjenici što upravni akti proizvode pravne učinke od trenutka dostave upravnog akta stranci u upravnom postupku.<sup>87</sup> Od tog trenutka teku svi rokovi, pa tako i oni za pravne lijekove o kojima odlučuju drugostupanjska javnopravna tijela, a ako je riječ o sudskoj zaštiti upravni sudovi.<sup>88</sup>

VUS je, postupajući po žalbi protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poništio presudu Upravnog suda u Rijeci, kao i drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje. Riječ je bila o zahvatu „Gradnja nasipa – zaštitnog zida“. Tužitelj je istaknuo da je bilo potrebno provesti OPUO-a, no ni prvostupanjsko ni drugostupanjsko javnopravno tijelo, kao ni prvostupanjski sud, nisu uvažili takvo stajalište zbog pogrešne kvalifikacije predmeta. Naime, sud je u svojem obrazloženju naveo da je riječ o gradnji vodne građevine koja, prema svojim karakteristikama, ne ulazi u infrastrukturni projekt, te ne potpada pod t. 2.2. priloga 3. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Međutim, tužitelj se, među ostalim, pozvao na predmete koji se odnose na EIA direktivu, u kojima je Sud EU-a presudio da države članice nisu smjele isključiti čitave kategorije projekata iz priloga 2. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš.<sup>89</sup> VUS je zaključio da odluke javnopravnih tijela i prvostupanjskog suda nisu zakonite, te navodi i to da su u t. 2.2. priloga 3. navedene Uredbe izrijekom navedeni infrastrukturni projekti u odnosu na koje je potrebno izvršiti ocjenu o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, i to: kanali, nasipi i druge građevine za obranu od poplava i erozije obale. Iako je stav tuženika bio da je riječ o vodnoj građevini koja se gradi za

87 Više o karakteristikama upravnog akta v. u: Velimir Ivančević, *Institucije upravnoga prava* (Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1983.), 234-264; Ivo Krbek, „Upravni akt i njegova pogrešnost“, u: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Dragan Medvedović (Zagreb: Suvremena javna uprava, 2003.), 3-15; Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 359-362.

88 V. primjerice u: Ana Đanić Čeko i Kristina Senjak Krunić, „Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu“, u: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.), 81-91.

89 T. 4.4. presude VUS-a, Usz-392/21-2 od 26. studenoga 2021.

vlastite potrebe i na privatnom zemljištu, pa stoga nije bilo potrebno provesti OPUO, VUS je istaknuo da Uredba ne razlikuje zahvate ovisno o činjenici tko je nositelj zahvata i na čijem se zemljištu zahvat izvodi, već da je naglasak na vrsti zahvata.<sup>90</sup>

#### **4. MONITORING PROVEDENIH POSTUPAKA SPUO-A, OSPUO-A, PUO-A I OPUO-A<sup>91</sup>**

Monitoring upotrebe mehanizama za zaštitu okoliša ključan je alat za postizanje održivog razvoja. Kroz podatke koji su prezentirani u obliku izvješća mogu se napraviti određene preporuke za poboljšanje djelovanja u budućnosti te na taj način unaprijediti povezanost područja prostornog uređenja i gradnje s područjem zaštite okoliša.<sup>92</sup>

U Republici Hrvatskoj, u skladu sa ZPU-om, JLRS dužne su podnijeti Izvješće o stanju u prostoru za razdoblje od četiri godine.<sup>93</sup> Sadržaj Izvješća propisan je Pravilnikom o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru,<sup>94</sup> pri čemu je u čl. 6. propisan potreban sadržaj izvješća za područnu razinu, a u čl. 7. potreban sadržaj za razinu lokalne samouprave. Na obje razine izvješće mora sadržavati analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata, unutar koje mora biti analizirana izrada prostornih planova, provedba prostornih planova i provedba drugih dokumenata koji utječu na prostor. U tom se dijelu većine izvješća objavljenih na mrežnim stranicama zavoda za prostorno uređenje govori o SPUO-u, OSPUOu, kao i o PUO-u i OPUO-u.<sup>95</sup> Izvješće o stanju u prostoru za jedinicu lokalne samouprave izrađuje stručno upravno tijelo te jedinice, a dužno ga je podnijeti Zavodu za prostorno uređenje u roku od 15 dana od dana objave u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.<sup>96</sup>

90 T. 12. i 13. presude VUS-a, Usž-392/21-2 od 26. studenoga 2021.

91 U ovom su poglavlju rada analizirani podaci u izvješćima o prostoru na razini županija. Tamo gdje su županije izrijekom navele da je SPUO ili PUO bila na razini Ministarstva, to je posebno naznačeno u radu.

92 O tome posebno v. u: Ana Maria Pacetti et al., „Integrating Monitoring Systems: Exploring the Link between Urban Planning and Environmental Assessment“, *Environmental Impact Assessment Review* 117 (2026), <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2025.108195>.

93 Čl. 39. ZPU-a.

94 Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru, Narodne novine, br. 48/14., 19/15.

95 Osim izvješća o stanju u prostoru, podaci u SPUO-u, OSPUO-u, PUO-u i OPUO-u mogu se pronaći i u Izvješćima o stanju okoliša za pojedine županije, te u *Izvješću Vlade Republike Hrvatske o stanju okoliša, za razdoblje 2017. – 2020.*, 376-377, pristup 2. listopada 2025., [https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/06\\_integrirane/dokumenti/niso/Izvjescje%20o%20stanju%20okolisa%20u%20RH%20za%20radoblje%20od%202017%20do%202020.pdf](https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/06_integrirane/dokumenti/niso/Izvjescje%20o%20stanju%20okolisa%20u%20RH%20za%20radoblje%20od%202017%20do%202020.pdf). Međutim, zbog međusobnog nepoklapanja izvještajnih razdoblja, prednost je u ovome radu dana izvješćima o stanju u prostoru, kao i podacima dostupnima na mrežnim stranicama Ministarstva. Primjerice tako je izvještajno razdoblje za Krapinsko-zagorsku županiju u izvješću o stanju u prostoru 2016. – 2020., dok je u izvješću o stanju okoliša razdoblje 2014. – 2017.

96 Čl. 39. st. 2. ZPU-a i čl. 41. st. 2. ZPU-a.

#### 4.1. Monitoring na lokalnoj razini

Pregledom izvješća o stanju u prostoru za jedinice lokalne samouprave na području Zagrebačke županije<sup>97</sup> može se zaključiti da su određene jedinice lokalne samouprave višestruko premašile zakonom određeni rok za izvještajno razdoblje, pri čemu su posljednja objavljena izvješća starija i od 20 godina.<sup>98</sup> Dakle, kroz izvješća u stanju u prostoru za te jedinice nisu dostupni podaci o broju provedenih strateških procjena utjecaja na okoliš, kao ni prethodnih strateških studija, razina i obuhvata prostornih planova. Ista je situacija i u pogledu PUO-a za spomenute jedinice lokalne samouprave. Dakle, monitoring na lokalnoj razini u tim jedinicama zapravo u potpunosti izostaje, promatran kroz izvješća o stanju u prostoru. Međutim, moguće je vidjeti podatke o broju SPUO-a i PUO-a, razinama i obuhvatu planova, te opsegu i vrsti zahvata u prostoru za koje su ovi mehanizmi zaštite okoliša bili primijenjeni kroz Izvješća o stanju u prostoru na razini županija.<sup>99</sup>

#### 4.2. Monitoring na područnoj (regionalnoj) razini

U nastavku rada analizirani su podaci o provedenim postupcima SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a na području svih županija, u odnosu na sljedeće kriterije: izvještajno razdoblje, postojanje zasebnog poglavlja o provedenim SPUO-ima, o PUO-ima te o tzv. *screeningu*, odnosno o potrebi provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš te o ocjeni provedbe procjene utjecaja zahvata na okoliš. Podaci su analizirani u kvantitativnom ili brojčanom obliku za svaki od navedenih oblika utjecaja na okoliš, ali i u kvalitativnom obliku, odnosno s obzirom na razinu i vrstu prostornog plana za koji je pojedina strateška studija izrađena. Ukoliko županija ima zasebno poglavlje o analiziranim mehanizmima zaštite okoliša, podaci se uglavnom nalaze u jednom od dvaju poglavlja: „zaštita i očuvanje okoliša“ ili „prostorni planovi u odnosu na druge dokumente“.

Istraživanje je pokazalo da je jedino Krapinsko-zagorska županija u *Izvješću o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije, 2016. – 2020.*<sup>100</sup> detaljno prikazala podatke iz sve četiri promatrane kategorije mehanizama zaštite okoliša, odnosno o provedenim SPUO-ima, OSPUO-ima, PUO-ima te OPUO-ima.<sup>101</sup> U tom su izvješću

97 V. *Izvješće o stanju u prostoru za Zagrebačku županiju, 2016. – 2020.*, 151, pristup 13. listopada 2025., [https://www.zpuzz.hr/cms\\_files/2021/02/1614064238\\_izvjescje-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf](https://www.zpuzz.hr/cms_files/2021/02/1614064238_izvjescje-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf).

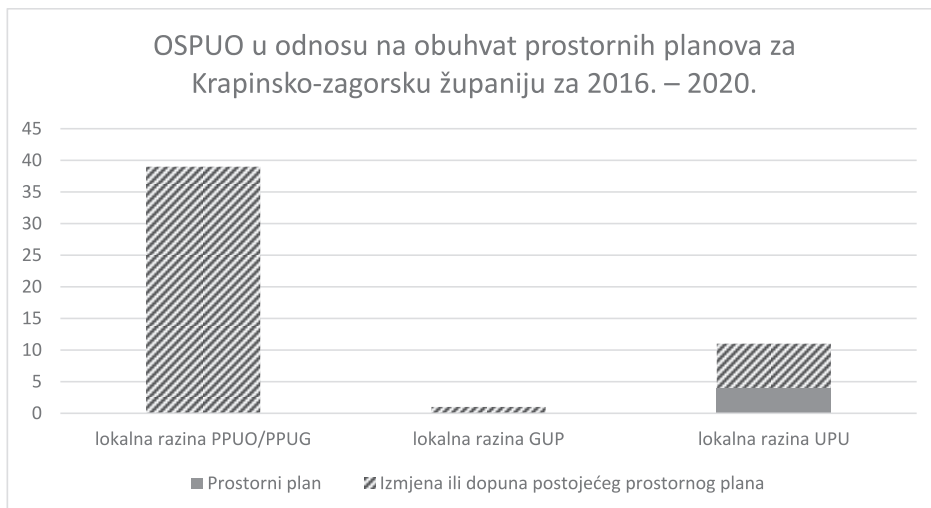
98 V. primjerice na str. 151. izvješća za Dubravicu gdje se zadnje izvješće o stanju prostoru odnosi se na razdoblje do 1999.; za Farkaševac gdje je zadnje izvještajno razdoblje do 2004.; Gradec gdje je do 2002.; Kravarsko gdje je do 2001./2002.; Luka gdje je do 1999.; Orle gdje je do 2000.; Pokupsko gdje je do 1999.; Preseka gdje je do 1997.; Žumberak gdje je do 2003.

99 *Izvješće o stanju u prostoru za Zagrebačku županiju, 2016. – 2020.*, pristup 13. listopada 2025., [https://www.zpuzz.hr/cms\\_files/2021/02/1614064238\\_izvjescje-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf](https://www.zpuzz.hr/cms_files/2021/02/1614064238_izvjescje-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf).

100 *Izvješće o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije, 2016. – 2020.*, pristup 15. listopada 2025., [https://kzz.hr/sadrzaj/zupanijska-skupstina/akti-8-sjednica-zs-2021-2025/prilozi/KZZ\\_08\\_2022\\_Tocka\\_13\\_prilog.pdf](https://kzz.hr/sadrzaj/zupanijska-skupstina/akti-8-sjednica-zs-2021-2025/prilozi/KZZ_08_2022_Tocka_13_prilog.pdf).

101 Međutim, u izvješću nije izričito navedeno je li riječ o mehanizmima zaštite okoliša za koje

navedeni podaci svrstani u zasebno poglavlje pod nazivom „zaštita i očuvanje okoliša“, dakle u izvješću nisu izravno povezani uz dio koji se odnosi na prostorne planove. Na području Krapinsko-zagorske županije u izvještajnom razdoblju provedena su dva SPUO-a, no oni se ne odnose izravno na prostorne planove, ali svakako utječu na razvoj i održivost prostora. Riječ je o Strategiji razvoja Krapinsko-zagorske županije za razdoblje 2016. – 2020. te o Masterplanu razvoja turizma Krapinsko-zagorske županije za razdoblje 2016. – 2025. Nadalje, u izvještajnom razdoblju bilo je provedeno 88 postupaka *screeninga*, odnosno OSPUO-a. Od toga se 47 odnosilo se na prostorne planove, pri čemu su često bile uključene izmjene i dopune važećih prostornih planova, u razinama i obuhvatu od urbanističkih prostornih planova do prostornih planova uređenja općine ili grada. Drugim riječima, od ukupno 47 OSPUO-a, samo su se četiri odnosila na izradu novih prostornih planova. U sedam OSPUO-a doneseno je mišljenje da nije potrebno provesti SPUO. U izvještajnom razdoblju bilo je provedeno 10 PUO-a, a riječ je bila o eksploataciji keramičke i ciglarske gline, dvije rekonstrukcije plinovoda, postrojenju za proizvodnju elemenata od nehrđajućeg čelika, izgradnji obilaznice državne ceste, rekonstrukciji peradarnika, eksploataciji građevnog kamena, rekonstrukciji ceste, izgradnji kolnika itd. OPUO je bila provedena u 48 postupaka, a postupci su se odnosili primjerice na rekonstrukciju cesta, održavanje potoka, održavanje rijeka, izgradnju sunčane elektrane snage 18 MW itd.<sup>102</sup> Nedostatak je tih izvješća što nemaju vidljiva rješenja o SPUO-u, OSPUO-u, PUO-u i OPUO-u, što je primjerice vidljivo i dostupno na mrežnim stranicama Ministarstva kada provodi iste postupke.



je zadužena lokalna ili područna (regionalna) razina, ili Ministarstvo. Kada je riječ o PUO-u i/ili OPUO-u iz Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš jasno je vidljivo koji su postupci u nadležnosti Ministarstva (prilog 2.), a koji su u nadležnosti upravnih tijela u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu (prilog 3.).

102 V. u: *Izvješće o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije*, 143; te tablice 4. i 5. na str. 209-214. navedenog izvješća.

**Grafikon 1.** Prikaz podataka koji se odnose na mehanizme zaštite okoliša (OSPUO) u odnosu na obuhvat prostornih planova za Krapinsko-zagorsku županiju.

Izvor: grafikon autora.

Iz autorove tablice proizlazi da se OSPUO najčešće provodi u postupcima izmjena i dopuna prostornih planova. Međutim, potrebno je svakako imati na umu da su izmjene i dopune prostornih planova izrazito česte, stoga je ta tablica ujedno i pokazatelj koliko su prostorni planovi nestabilni opći akti. Nestabilnost prostornih planova u kontekstu zaštite okoliša ne mora nužno negativno utjecati na okoliš, jer iz istraživanja proizlazi da se OSPUO i PUO provode. Ipak, konstantne izmjene prostornih planova kao podzakonskih općenormativnih akata ne doprinose pravnoj sigurnosti građana,<sup>103</sup> posebice u slučajevima kada JLRS ne objavljuju ažurno pročišćene tekstove prostornih planova s uključenim izmjenama i dopunama. Promatrajući isključivo činjenicu provedbe mehanizama zaštite okoliša u vidu SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a, može se zaključiti da oni postoje i da se provode redovito, barem za Krapinsko-zagorsku županiju.

Prema *Izvješću o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije*,<sup>104</sup> broj provedenih SPUO za izvještajno razdoblje 2018. – 2022. u nadležnosti JLRS iznosi 18, dok je jedna SPUO bila u nadležnosti Ministarstva. Postupci OSPUO-a nisu izrijekom navedeni, ni u kvalitativnom ni u kvantitativnom obliku. PUO za Splitsko-dalmatinsku županiju na razini JLRS nije bila provedena, dok ih je bilo provedeno 18 u nadležnosti Ministarstva. OPUO bila je provedena u 15 slučajeva, a čak 277 u nadležnosti Ministarstva. Kvalitativni pokazatelji nisu spomenuti u ovome dijelu izvješća, odnosno ne vidi se o kojim se konkretnim zahvatima u prostoru radilo.<sup>105</sup>

U ostalim se županijama mogu uočiti znatna međusobna odstupanja u pogledu provedbe procjena utjecaja na okoliš. Tako je iz analize vidljivo da određene kvalitativne i kvantitativne pokazatelje o provedenim SPUO-ima, PUO-ima te OPUO-ima, raspoređene po godinama unutar izvještajnog razdoblja ima još i Međimurska županija,<sup>106</sup> iako ona u svojem izvješću nije razdvojila postupke SPUO-a od OSPUO-a, niti PUO-a od OPUO-a. U ostalim izvješćima nisu obuhvaćeni svi mehanizmi zaštite okoliša, pa tako primjerice podatke isključivo za SPUO i/ili OSPUO, bez podatka o PUO-u i OPUO-u imaju Zagrebačka, Sisačko-moslavačka,<sup>107</sup>

103 Tu se može javiti i zaštita legitimnih očekivanja građana. Više o zaštiti legitimnih očekivanja u kontekstu prostornog uređenja i gradnje v. u: Mateja Held, „Legitimate Expectations in Spatial Planning and Building“, *Iustinianus Primus Law Review* 16, br. 1 (2025): 286-305.

104 *Izvješće o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije, 2018. – 2022.*, pristup 13. listopada 2025., [https://zzpu-sdz.hr/images/Izvj%C5%A1%C4%87e\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_SD%C5%BD\\_2018-2022.pdf](https://zzpu-sdz.hr/images/Izvj%C5%A1%C4%87e_o_stanju_u_prostoru_SD%C5%BD_2018-2022.pdf).

105 V. tablicu br. 65. u: *Izvješće o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije*, 168.

106 *Izvješće o stanju u prostoru Međimurske županije, 2014. – 2021.*, pristup 21. listopada 2025., [https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice\\_skupstine\\_2023/12/8.pdf](https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2023/12/8.pdf).

107 *Izvješće o stanju u prostoru Sisačko-moslavačke županije, 2019. – 2022.*, pristup 21. listopada 2025., [https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/11\\_Izvjescje\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru.pdf](https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/11_Izvjescje_o_stanju_u_prostoru.pdf).

Varaždinska,<sup>108</sup> Primorsko-goranska,<sup>109</sup> Požeško-slavonska,<sup>110</sup> Brodsko-posavska<sup>111</sup> i Vukovarsko-srijemska županija<sup>112</sup>. Podatke o PUO-u i/ili OPUO-u, bez SPUO-a i/ili OSPUOa u svojim izvješćima imaju sljedeće županije: Varaždinska, Požeško-slavonska, Istarska<sup>113</sup> i Dubrovačko-neretvanska<sup>114</sup>. Određeni podaci o PUO-u i OPUO-u za Grad Zagreb dostupni su na mrežnim stranicama Gradskog ureda za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje.<sup>115</sup>

Vezano uz zakonski rok predaje izvješća o stanju u prostoru, iz analize se može zaključiti da pojedine županije nisu poštovala taj rok za predaju izvješća o stanju u prostoru za četverogodišnje razdoblje, pa tako u nekim slučajevima izvještajno razdoblje obuhvaća šest godina, dok je primjerice u jednom slučaju posljednje dostupno izvješće iz 2013. godine.<sup>116</sup> Javno objavljena izvješća o stanju u prostoru u vrijeme pisanja ovoga rada nisu imale dvije županije.<sup>117</sup>

### 4.3. Monitoring na državnoj razini

Na razini Ministarstva dostupni su određeni podaci o provedenim postupcima SPUO-a i PUO-a, pri čemu se uz pojedine mogu vidjeti i rješenja koja Ministarstvo donosi. U postupcima SPUO-a za koje je Ministarstvo nadležno tijelo objavljena je dokumentacija za 14 postupaka, no nijedan od njih se ne odnosi na postupke donošenja prostornih planova.<sup>118</sup> U postupcima SPUO-a za koje su nadležna druga

108 *Izvješće o stanju u prostoru Varaždinske županije, 2015. – 2019.*, pristup 21. listopada 2025., <https://www.varazdinska-zupanija.hr/dokumenti/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesce-o-stanju-u-prostoru-varazdinske-zupanije-za-razdoblje-2015-2019-godine.html>.

109 *Izvješće o stanju u prostoru Primorsko-goranske županije, 2017. – 2020.*, pristup 10. listopada 2025., [https://zavod.pgz.hr/documents/Izvjesce\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_PGZ\\_2017-2020\\_s\\_certifikatom\\_ZZPU.pdf](https://zavod.pgz.hr/documents/Izvjesce_o_stanju_u_prostoru_PGZ_2017-2020_s_certifikatom_ZZPU.pdf).

110 *Izvješće o stanju u prostoru za Požeško-slavonsku županiju, 2013. – 2018.*, pristup 11. listopada 2025., [https://zpupsz.hr/images/Stanje\\_u\\_prostoru/%C5%BDupanija/izvjesce\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_p-sz\\_-\\_2.pdf](https://zpupsz.hr/images/Stanje_u_prostoru/%C5%BDupanija/izvjesce_o_stanju_u_prostoru_p-sz_-_2.pdf).

111 *Izvješće o stanju u prostoru Brodsko-posavske županije, 2014. – 2020.*, pristup 15. listopada 2025., [https://www.bpzzpu.hr/dokumenti/stanje\\_prostor/Izvjesce\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_BPZ\\_2014\\_2020.pdf](https://www.bpzzpu.hr/dokumenti/stanje_prostor/Izvjesce_o_stanju_u_prostoru_BPZ_2014_2020.pdf).

112 *Izvješće o stanju u prostoru Vukovarsko-srijemske županije, 2017. – 2020.*, pristup 12. listopada 2025., [https://zpuvsz.hr/wp-content/uploads/2022/izvjesce\\_stanje\\_u\\_prostoru\\_2017\\_2020.pdf](https://zpuvsz.hr/wp-content/uploads/2022/izvjesce_stanje_u_prostoru_2017_2020.pdf).

113 *Izvješće o stanju u prostoru Istarske županije, 2013. – 2016.*, pristup 21. listopada 2025., [https://www.zpuiz.hr/media/filer\\_public/ce/f7/cef709be-7385-4e32-993d-fe0a585c6319/iz-izvjesce\\_tekst\\_0818.pdf](https://www.zpuiz.hr/media/filer_public/ce/f7/cef709be-7385-4e32-993d-fe0a585c6319/iz-izvjesce_tekst_0818.pdf).

114 *Izvješće o stanju u prostoru Dubrovačko-neretvanske županije, 2018. – 2021.*, pristup 17. listopada 2025., <https://www.dnz.hr/wp-content/uploads/2023/11/5.-Prijedlog-zakljucka-o-prihvacanju-Izvjesca-o-stanju-u-prostoru-Dubrovačko-neretvanske-zupanije-za-razdoblje-od-2018-%E2%80%93-2021-godine.pdf>.

115 V. 5. *Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje*, Grad Zagreb, pristup 23. listopada 2025., <https://eko.zagreb.hr/>.

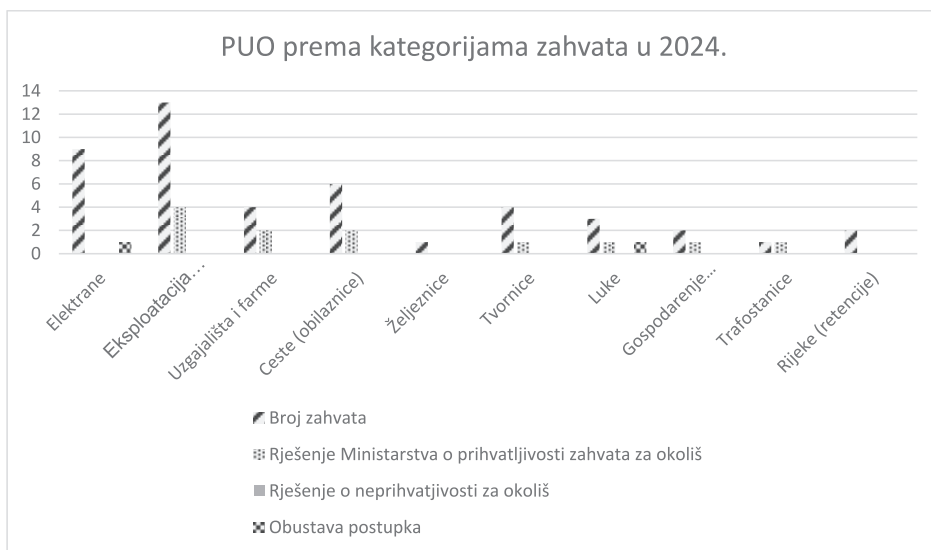
116 V. *Izvješće o stanju u prostoru Ličko-senjske županije*, pristup 17. listopada 2025., [https://licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/izvjesce\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru.pdf](https://licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/izvjesce_o_stanju_u_prostoru.pdf).

117 V. na mrežnim stranicama Zavoda za prostorno uređenje Zadarske i Šibensko-kninske županije.

118 V. na: *Postupci strateške procjene, nadležno tijelo je Ministarstvo*, Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, pristup 16. listopada 2025., <https://mzozt.gov.hr/postupci-strateske>

tijela državne uprave<sup>119</sup> ili JLRS objavljena je dokumentacija koja se odnosila na 141 postupak, od čega se 49 postupaka odnosilo na prostorne planove, što čini 34,75 % udjela u ukupnom broju planova, strategija i programa.

PUO u odnosu na pojedine zahvate nije moguće razvrstati prema kriteriju njihove povezanosti s prostornim planovima jer se svi zahvati u prostoru nužno odnose na prostor. Stoga su analizirani podaci za 2024. godinu, i to prema kvantitativnim i kvalitativnim podacima. U toj je godini bilo provedeno ukupno 45 postupaka PUO-a. Dostupna rješenja pokazuju da je Ministarstvo donijelo odluke o prihvatljivosti zahvata za okoliš uz poštivanje mjera zaštite okoliša i mjera ublažavanja negativnih utjecaja na okoliš. U dva je postupka došlo do obustave zbog odustanka podnositelja zahtjeva.



**Grafikon 2.** PUO prema kategorijama zahvata u 2024.<sup>120</sup>

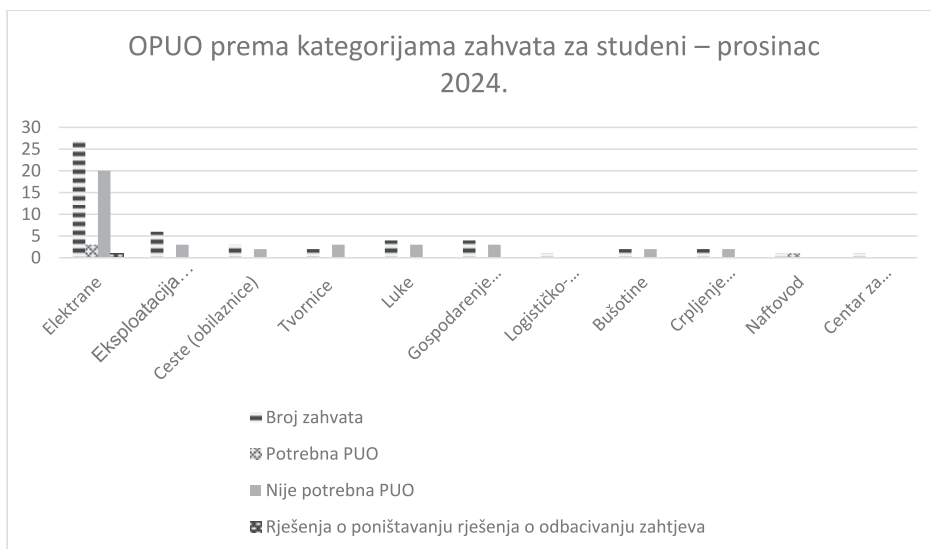
Izvor: grafikon autora.

Postupci OPUO-a promatrani su za određeni dio razdoblja 2024. godine, budući da je već na razini razdoblja koje obuhvaća ovaj period moguće dobiti određene kvalitativne i kvantitativne podatke. Ukupni broj zahvata za koje je potrebna OPUO iznosio je 54. Od toga više od polovice otpada na OPUO za elektrane, dok su detaljniji podaci vidljivi u sljedećoj tablici:

procjene-nadležno-tijelo-je-ministarstvo/4037.

<sup>119</sup> Riječ je o drugima ministarstvima, primjerice Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvu gospodarstva, itd.

<sup>120</sup> Kategorije zahvata u tablici 2. su: elektrane, eksploatacija (građevnog kamena, rude), uzgaljalšta i farme, ceste (obilaznice), željeznice, tvornice, luke, gospodarenje otpadom, trafostanice, rijeke (retencije).



**Grafikon 3.** OPUO prema kategorijama zahvata za studeni – prosinac 2024.<sup>121</sup>

Izvor: grafikon autora.

Od 38 rješenja u kojima je navedeno da nije potrebno provoditi PUO, ukupno je 18 zahvata u kojima je Ministarstvo donijelo rješenje da nije potrebno provesti PUO, ali uz primjernu odgovarajućih mjera zaštite okoliša, i to najčešće kod zahvata izgradnje sunčane elektrane (njih 16), dok su dva vezana uz ceste, jedan uz luke i jedan uz eksploataciju tehničkograđevnog kamena.

## 5. ZAKLJUČAK

Prostorno planiranje u današnje vrijeme mora uzimati u obzir utjecaje na okoliš, ali i niz drugih zahtjeva. Iako često suprotstavljeni interesi razvoja nekog područja i investicija s jedne strane i zaštite okoliša s druge strane, mogu stvoriti predodžbu da jedno područje nužno koči razvoj drugoga i obrnuto, to ne bi smjelo biti tako. Sve je jača svijest o važnosti i očuvanju okoliša, kojoj se znatna pozornost pridaje na međunarodnoj razini i na razini EU-a. Stoga, uz neobvezujuće preporuke i mišljenja, postoji obvezujuće europsko zakonodavstvo, poput onoga koje uređuje procjenu utjecaja na okoliš kroz EIA i SEA direktive. Na međunarodnoj razini posebno se može istaknuti Aarhuška konvencija, koju su ratificirale i EU i države članice EUa zasebno. Stoga ne bi smjelo biti isprike za njezino neprimjenjivanje u pitanjima koja se tiču zaštite okoliša, a posebno pristupa informacijama i pristupa pravosuđu u tom području. Na nacionalnoj se razini zaštita okoliša i prirode primarno ostvaruje putem dvaju zakona, ZZOOm i ZZP-om, dok su za ovaj rad važne i uredbe kojima je uređena

<sup>121</sup> Kategorije zahvata u tablici 3. su: elektrane, eksploatacija (građevnog kamena, ruda, plina), ceste (obilaznice), tvornice, luke, gospodarenje otpadom, logističko-distributivni centar za voće i povrće, bušotine, crpljenje podzemnih voda (ako nije vezano uz eksploataciju), naftovod, centar za ispitivanje električnih vozila.

strateška procjena utjecaja na okoliš te procjena utjecaja zahvata na okoliš.

Nakon provedene analize na lokalnoj razini može se zaključiti da su podaci o provedenim postupcima SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a dostupni putem izvješća o stanju u prostoru na razini županija. Međutim, podatke za sve županije nije moguće detaljnije usporediti, budući da se izvješća međusobno odudaraju prema izvještajnim razdobljima, iz čega proizlazi zaključak da pojedine županije ne poštuju zakonski rok izvještajnog razdoblja određen ZPUom. Nadalje, izvješća se međusobno ne poklapaju ni u pogledu sustavnosti iznošenja podataka o provedenim SPUO-ima, OSPUO-ima, PUO-ima i OPUO-ima, pa tako samo jedna od 20 županija u Republici Hrvatskoj ima izvješće koje omogućuje provedbu detaljnije analize u pogledu svih provedenih postupaka, dok ostale županije u sklopu svojih izvješća imaju segmentirani pristup iznošenju relevantnih podataka. Moguće da je razlog tome u nedovoljno precizno propisanim odredbama Pravilnika o sadržaju spomenutih izvješća, tako da je svakako preporuka dopuniti navedeni pravilnik u dijelu koji se odnosi na dokumente povezane s prostornim planovima, na način da se u izvješće uključe i detaljno prikažu podaci o provedenim postupcima SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a za svako izvještajno razdoblje. Svakako je potrebno upozoriti i na činjenicu gotovo neprestanih izmjena i dopuna prostornih planova na lokalnoj razini, koje narušavaju pravnu sigurnost građana jer se u takvoj „šumi“ podzakonskih propisa ponekad teško mogu snaći i sami stručnjaci. O monitoringu kroz državnu razinu te kroz analizu podataka koji su dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva proizlazi da prostorni planovi čine trećinu svih planova, programa i strategija za koje je Ministarstvo nadležno. Zanimljiva je i činjenica da polovicu svih zahvata za koje se provodi OPUO čine postupci povezani s elektranama.

Zaključno se može reći da JLRS poštuje zakonsku obvezu provedbe SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a, barem na formalnoj razini, u smislu provedbe određenih postupaka. Međutim, podaci o kvaliteti pojedinih postupaka prelaze opseg ovoga rada. U doba digitalizacije i u očekivanju donošenja novih zakona o prostornom uređenju i gradnji, može se opravdano nadati omogućavanju boljeg zakonodavnog okvira u smislu digitalizacije postupaka s ciljem unaprjeđenja zaštite prostora i zdravog okoliša.

#### LITERATURA

##### Knjige i članci:

1. Adams, William Mark. *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. IUCN, 2006.
2. Batty, Michael i Wei Yang. *A Digital Future for Planning – Spatial Planning Reimagined*. London: Digital Task Force for Planning, 2022. <https://digital4planning.com/wp-content/uploads/2022/02/A-Digital-Future-for-Planning-Full-Report-Web.pdf>
3. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
4. Campos, Bruna. *Green Infrastructure and Spatial Planning in the EU*. Radolfzell: EuroNatur Foundation, 2023. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/2-1\\_report\\_eu-level-eng.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/2-1_report_eu-level-eng.pdf)
5. Duić, Dunja. „Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan“. U: *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, ur. Dunja Duić i Uroš Čemalović, 7-25. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2022.

6. Danić Čeko, Ana i Kristina Senjak Krunić. „Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu“. U: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić, 65-91. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.
7. Ebbesson, Jonas, Helmut Gaugitsch, Jerzy Jendroska, Fiona Marshall i Stephen Stec. *The Aarhus Convention An Implementation Guide*. UNECE, 2014. [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)
8. Erdelez, Anita i Ivan Katavić. „Mjesto i uloga strateške procjene utjecaja na okoliš u integralnom upravljanju obalnim područjem Republike Hrvatske“. *Naše more – Supplement* 62, br. 1 (2015): 26-35.
9. European Commission. *35 Years of EU Environmental Impact Assessment*. Luksemburg: Publications Office of the European Union, 2021. <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/emweltprozeduren/eie/eie-infobox/EIA-Directive-35-years.pdf>
10. Held, Mateja. „Digitalization of Procedures in Spatial Planning and Construction Law in Croatia“. U: *Digitalization and Green Transformation of the EU*, ur. Tunjica Petrašević i Dunja Duić, 243-270. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023. doi: 10.25234/ecllc/27450.
11. Held, Mateja. „Kulturna dobra u sustavu prostornog uređenja“. U: *Legatum pro anima – zbornik radova u čast Marku Petraku*, ur. Tomislav Karlović i Elizabeta Ivičević Karas, 1193-1218. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2024.
12. Held, Mateja. „Legitimate Expectations in Spatial Planning and Building“. *Iustinianus Primus Law Review* 16, br. 1 (2025): 286-305.
13. Gerhard, Larsson. *Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview*. Amsterdam: IOS Press, 2006.
14. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnoga prava*. Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1983.
15. Josipović, Tatjana. „Usklađenost javnog interesa i privatnih interesa u postupcima prostornog uređenja“. U: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić, 21-41. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.
16. Krbek, Ivo. „Upravni akt i njegova pogrešnost“. U: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Dragan Medvedović, 3-146. Zagreb: Suвременa javna uprava, 2003.
17. Nadin, Vincent et al. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report*. Luksemburg: ESPON EGTC, 2018. [https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS\\_Final\\_Report.pdf](https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf)
18. Nadin, Vincent, Peter Hawkes, Sheila Cooper, David Shaw i Tim Westlake. *The EU Compendium for Spatial Planning of Spatial Planning System and Policies*. European Commission, 2000. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556/language-en>
19. Ofak, Lana. „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima zaštite okoliša“. *Hrvatska javna uprava* 9 (2009): 443-470.
20. Ofak, Lana. „Utjecaj upravno-pravne zaštite na infrastrukturne projekte“. *Zbornik 53. susreta pravnika*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio, 269-304. Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2015.
21. Omejec, Jasna i Slavica Banić. „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 309-324.
22. Pacetti, Ana Maria, Tomás B. Ramos, Sara Moreno Pires i Alexandra Polido. „Integrating Monitoring Systems: Exploring the Link between Urban Planning and Environmental Assessment“. *Environmental Impact Assessment Review* 117 (2026). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2025.108195>.

23. Radojočić, Dušica. „Procjena utjecaja na okoliš: perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse“. *Kemija u industriji* 61, br. 7-8 (2012): 391-393.
24. Reimer, Mario, Getimis Panagiotis i Hans Heinrich Blotevogel. „Spatial Planning Systems and Practices in Europe – A Comparative Perspective“. U: *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, ur. Mario Reimer Getimis Panagiotis i Hans Heinrich Blotevogel, 1-20. London, New York: ARL Routledge, 2014.
25. SPUO Hrvatska tim. *Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini*. 2014. [https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Smjernice%20%20ARHIVA/prirucnik\\_za\\_provedbu\\_strateske\\_procjene\\_utjecaja\\_na\\_okolis\\_na\\_lokalnoj\\_razini.pdf](https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Smjernice%20%20ARHIVA/prirucnik_za_provedbu_strateske_procjene_utjecaja_na_okolis_na_lokalnoj_razini.pdf).
26. Staničić, Frane. „Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja“. *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 11, br. 1-2 (2017): 31-52.

*Pravni propisi:*

1. Direktiva 85/337/EEC od 27. lipnja 1985. o ocjeni utjecaja učinaka u određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 175, 5.7.1985., 40-48.
2. Direktiva 2001/42/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o ocjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, SL L 197, 21.7.2001., 30-37.
3. Direktiva 2011/92/EU od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 26, 28.1.2012., 1-21.
4. Direktiva (EU) 2024/1203 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ, SL L 2024/1203, 30.4.2024.
5. Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru, Narodne novine, br. 48/14., 19/15.
6. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/14., 3/17.
7. Uredba o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš, Narodne novine, br. 3/17.
8. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
9. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.
10. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 1/07.
11. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.
12. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
13. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
14. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/13., 15/18., 14/19., 127/19., 155/23.

*Sudska praksa:*

1. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Uoz-100/2024-9 od 27. siječnja 2025.
2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Uoz-135/15-5 od 22. ožujka 2016.
3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-392/21-2 od 26. studenoga 2021.

*Mrežne stranice:*

1. *Akcijski plan jačanja učinkovitosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš*. Pristup 9. listopada 2025. [https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Ostali%20dokumenti/Akcijski\\_plan\\_jacanja\\_ucinkovitosti\\_u\\_postupcima\\_PUO.pdf](https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Ostali%20dokumenti/Akcijski_plan_jacanja_ucinkovitosti_u_postupcima_PUO.pdf)
2. *Content of the Convention*. UNECE. Pristup 9. listopada 2025. <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/content>

3. *Environmental Policy*. UNECE. Pristup 9. listopada 2025. <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>
4. *Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje*. Grad Zagreb. Pristup 23. listopada 2025. <https://eko.zagreb.hr/>
5. *Kaznena djela protiv okoliša*. Europsko vijeće. Pristup 8. listopada 2025. <https://www.council.europa.eu/hr/policies/environmental-crime/#what>
6. *Politika u području okoliša: opća načela i osnovni okvir*. Europski parlament. Pristup 20. listopada 2025. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-u-podrucju-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir>
7. *Procjena utjecaja na okoliš*. Ministarstvo gospodarstva. Pristup 22. listopada 2025. <https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenutu-utjecajana-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecajana-okolis-puo-spuo/7370>
8. *Strateška procjena utjecaja na okoliš*. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije. Pristup 16. listopada 2025. <https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenutu-utjecajana-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecajana-okolis-puo-spuo/strateska-procjena-utjecajana-okolis-spuo-4015/4015>
9. *Summaries of EU Legislation*. Eurlex. Pristup 9. listopada 2025. <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128036&qid=1656427429209>
10. *The European Green Deal*. Europska komisija. Pristup 20. listopada 2020. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

*Ostalo:*

1. *Izvješće o stanju u prostoru Brodsko-posavske županije, 2014. – 2020*. Pristup 15. listopada 2025. [https://www.bpzzpu.hr/dokumenti/stanje\\_prostor/Izvjescje\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_BPZ\\_2014\\_2020.pdf](https://www.bpzzpu.hr/dokumenti/stanje_prostor/Izvjescje_o_stanju_u_prostoru_BPZ_2014_2020.pdf)
2. *Izvješće o stanju u prostoru Dubrovačko-neretvanske županije, 2018. – 2021*. Pristup 17. listopada 2025. <https://www.dnz.hr/wp-content/uploads/2023/11/5.-Prijedlog-zakljucka-o-prihvatanju-Izvjescja-o-stanju-u-prostoru-Dubrovačko-neretvanske-zupanije-za-razdoblje-od-2018-%E2%80%932021-godine.pdf>
3. *Izvješće o stanju u prostoru Istarske županije, 2013. – 2016*. Pristup 21. listopada 2025. [https://www.zpuiz.hr/media/filer\\_public/ce/f7/cef709be-7385-4e32-993d-fe0a585c6319/iz\\_izvjescje\\_tekst\\_0818.pdf](https://www.zpuiz.hr/media/filer_public/ce/f7/cef709be-7385-4e32-993d-fe0a585c6319/iz_izvjescje_tekst_0818.pdf)
4. *Izvješće o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije, 2016. – 2020*. Pristup 15. listopada 2025. [https://kzz.hr/sadržaj/zupanijska-skupstina/akti-8-sjednica-zs-2021-2025/prilozi/KZZ\\_08\\_2022\\_Tocka\\_13\\_prilog.pdf](https://kzz.hr/sadržaj/zupanijska-skupstina/akti-8-sjednica-zs-2021-2025/prilozi/KZZ_08_2022_Tocka_13_prilog.pdf)
5. *Izvješće o stanju u prostoru Ličko-senjske županije*. Pristup 17. listopada 2025. [https://licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/izvjescje\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru.pdf](https://licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/izvjescje_o_stanju_u_prostoru.pdf)
6. *Izvješće o stanju u prostoru Međimurske županije, 2014. – 2021*. Pristup 21. listopada 2025. [https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice\\_skupstine\\_2023/12/8.pdf](https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2023/12/8.pdf)
7. *Izvješće o stanju u prostoru Primorsko-goranske županije, 2017. – 2020*. Pristup 10. listopada 2025. [https://zavod.pgz.hr/documents/Izvjescje\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_PGZ\\_2017-2020\\_s\\_certifikatom\\_ZZPU.pdf](https://zavod.pgz.hr/documents/Izvjescje_o_stanju_u_prostoru_PGZ_2017-2020_s_certifikatom_ZZPU.pdf)
8. *Izvješće o stanju u prostoru Sisačko-moslavačke županije, 2019. – 2022*. Pristup 21. listopada 2025. [https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/11\\_Izvjescje\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru.pdf](https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/11_Izvjescje_o_stanju_u_prostoru.pdf)
9. *Izvješće o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije, 2018. – 2022*. 13. listopada 2025. [https://zzpusdz.hr/images/Izvjescje%20A1%C4%87e\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_SD%C5%BD\\_2018-2022.pdf](https://zzpusdz.hr/images/Izvjescje%20A1%C4%87e_o_stanju_u_prostoru_SD%C5%BD_2018-2022.pdf)
10. *Izvješće o stanju u prostoru Varaždinske županije, 2015. – 2019*. Pristup 21. listopada 2025. <https://www.varazdinska-zupanija.hr/dokumenti/strategije-planovi-i-izvjescja/izvjescje-o-stanju-u-prostoru-varazdinske-zupanije-za-razdoblje-2015-2019-godine.html>

11. *Izvješće o stanju u prostoru Vukovarsko-srijemske županije, 2017. – 2020.* Pristup 12. listopada 2025. [https://zpuvsz.hr/wp-content/uploads/2022/izvjesce\\_stanje\\_u\\_prostoru\\_2017\\_2020.pdf](https://zpuvsz.hr/wp-content/uploads/2022/izvjesce_stanje_u_prostoru_2017_2020.pdf)
12. *Izvješće o stanju u prostoru za Požeško-slavonsku županiju, 2013. – 2018.* Pristup 11. listopada 2025. [https://zpu-psz.hr/images/Stanje\\_u\\_prostoru/%C5%BDupanija/izvjesce\\_o\\_stanju\\_u\\_prostoru\\_p-sz\\_-\\_2.pdf](https://zpu-psz.hr/images/Stanje_u_prostoru/%C5%BDupanija/izvjesce_o_stanju_u_prostoru_p-sz_-_2.pdf)
13. *Izvješće o stanju u prostoru za Zagrebačku županiju, 2016. – 2020.* Pristup 13. listopada 2025. [https://www.zpuzz.hr/cms\\_files/2021/02/1614064238\\_izvjesce-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf](https://www.zpuzz.hr/cms_files/2021/02/1614064238_izvjesce-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf)
14. *Izvješće Vlade Republike Hrvatske o stanju okoliša, za razdoblje 2017. – 2020.* Pristup 2. listopada 2025. [https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/06\\_integrirane/dokumenti/niso/Izvjesce%20o%20stanju%20okolisa%20u%20RH%20za%20radoblje%20od%202017%20do%202020.pdf](https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/06_integrirane/dokumenti/niso/Izvjesce%20o%20stanju%20okolisa%20u%20RH%20za%20radoblje%20od%202017%20do%202020.pdf)
15. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/31-4, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 31. ožujka 2025.
16. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/216, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 13. svibnja 2025.
17. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/219, URBROJ: 517-04-1-1-25-22, Zagreb, 25. kolovoza 2025.
18. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-031/24-09/221, URBROJ: 517-04-1-2-25-10, Zagreb, 17. veljače 2025.
19. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/239, URBROJ: 517-04-1-2-25-13, Zagreb, 18. ožujka 2025.
20. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/249, URBROJ: 517-04-1-2-25-12, Zagreb, 13. veljače 2025.
21. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/257, URBROJ: 517-04-1-2-25-17, Zagreb, 13. svibnja 2025.
22. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/268, URBROJ: 517-04-1-2-25-16, Zagreb, 25. srpnja 2025.
23. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/280, URBROJ: 517-04-1-2-25-10, Zagreb, 13. veljače 2025.
24. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/281, URBROJ: 517-04-1-2-25-8, Zagreb, 9. lipnja 2025.
25. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/283, URBROJ: 517-04-1-2-25-13, Zagreb, 10. ožujka 2025.
26. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/294, URBROJ: 517-04-1-2-25-8, Zagreb, 29. siječnja 2025.
27. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/300, URBROJ: 517-04-1-2-25-12, Zagreb, 6. svibnja 2025.
28. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/302, URBROJ: 517-04-1-2-24-7, Zagreb, 23. prosinca 2024.
29. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/318, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 22. travnja 2025.
30. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/321, URBROJ: 517-04-1-1-25-17, Zagreb, 21. svibnja 2025.
31. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/322, URBROJ: 517-04-1-2-25-9, Zagreb, 29. siječnja 2025.
32. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/331, URBROJ: 517-04-1-2-25-14, Zagreb, 13. lipnja 2025.
33. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/398, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 21. ožujka 2025.

**Marko Šikić\***  
**Mateja Held\*\***

Summary

## **ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN SPATIAL PLANNING AND CONSTRUCTION**

The protection and preservation of the environment have become a matter of significant concern for both the professional community and the general public, and discussion of environmental protection mechanisms is particularly prominent in spatial planning and construction. This concern is also reflected at the normative level, as the implementation of environmental protection mechanisms in the Republic of Croatia should be subject to monitoring at the national, regional, and local levels, primarily through reports prepared by competent authorities. Spatial planning and construction must be carried out in accordance with the principles of sustainable development and environmental protection, with all spatial interventions being in accordance with spatial plans as binding legal acts. In the process of adopting spatial plans, it is important to consider all requirements arising from European Union law, international legal instruments, and domestic legislation. The purpose of this paper is to examine whether local and regional self-government units comply with the obligations imposed by spatial planning and construction law, as well as by those pertaining to environmental preservation and protection. Public participation in the mentioned procedures strengthens the transparency and legitimacy of the decisions made by the competent authorities in these complex processes. The integration of spatial planning, construction, and environmental protection contributes to the sustainable development of a country.

**Keywords:** *spatial planning; construction; spatial plan; environmental impact assessment; administrative dispute.*

---

\* Marko Šikić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

\*\* Mateja Held, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>.

This paper was prepared as part of the project “The Right to a Healthy Environment in the Age of Climate Change: Improving Legal Protection Mechanisms at the National, European and International Levels” – LAW4CLIMATE, funded by the European Union – NextGenerationEU. The views and opinions expressed are solely those of the author and do not necessarily reflect the official positions of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

◆ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).