



Gajeva 3, 52100 Pula  
Telefon/faks: 052 506 065  
e-mail: [udruga-zelena-istra@pu.t-com.hr](mailto:udruga-zelena-istra@pu.t-com.hr)  
url: [www.zelena-istra.hr](http://www.zelena-istra.hr)

Ministarstvo pravosuđa i uprave  
Ulica grada Vukovara 49  
Maksimirska 63  
10000 Zagreb  
**n/p Ivan Malenica,**  
**ministar pravosuđa i uprave**  
[ministar@mpu.hr](mailto:ministar@mpu.hr)

Pula, 30. lipnja 2021.  
Ur.br. UZI-32/1-6/2021

**Predmet: Memorandum o skorašnjoj noveli Zakona o pravu na pristup informacijama - snižavanje standarda transparentnosti i otvorenosti javnopravnih tijela koja raspolažu javnim novcem: slučaj HBOR**

Poštovani ministre Malenica,

obraćamo Vam se u ime Zelene Istre, neprofitne udruge građana koja se zalaže za zaštitu okoliša i prirodnih bogatstava te društvenu pravdu. Od osnutka 1995. godine Zelena Istra profilirala se kao jedna od vodećih *watchdog* hrvatskih organizacija. U okviru ove uloge nadziremo primjenu i nastojimo unaprijediti okolišne javne politike te se zalažemo za dobro upravljanje, osobito transparentnost tijela javne vlasti i pravo na pristup informacijama.

Pravo na pristup informacijama u demokratskim je zemljama prepoznato kao "preduvjet transparentnosti i odgovornosti vlasti koji štiti građane od lošeg upravljanja i korupcije vlasti"<sup>1</sup>.

Imajući u vidu ranjivost javnog sektora na korupciju, obraćamo Vam se povodom najavljenih izmjena i dopuna Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI). U tome smo osobito potaknuti našim dosadašnjim iskustvom koje ukazuje na bitno otežan pristup informacijama o javnom novcu kojima raspolaže Hrvatska banka za obnovu i razvitak - HBOR.

<sup>1</sup> Ofak, L., Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 37, br. 2, 921-951 (2016), str. 922.

Kako bi ostvarila pristup ovim informacijama Zelena Istra u pravilu čeka oko godinu, pa i više od dvije godine te prolazi kroz dugotrajne pravne postupke za koje su katkad potrebna i novčana sredstva<sup>2</sup>.

Upravo za ove informacije o javnom novcu kojim raspolaže HBOR već duže vrijeme postoji značajan javni interes. Na Tražilici odluka i mišljenja na internetskim stranicama Povjerenika za informiranje objavljen je podatak o čak **114 rješenja Povjerenika na žalbe zainteresiranih građana i pravnih osoba vezane uz HBOR te 96 upravnih sporova koji se vode/su okončani pred Visokim upravnim sudom u proteklih šest godina**, a koji se, kako je to vidljivo već na prvi pogled, u velikoj mjeri odnose na raspolaganje javnim novcem.<sup>3</sup> Upravo odluke ovog suda, kao i Vrhovnog suda ističu **važnost transparentnosti HBOR-a koji raspolaže javnim novcem, odnosno temeljno pravo građana, da kao nositelji suvereniteta obavljaju kontrolu trošenja javnih sredstava, odnosno rada ove banke osnovane sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva "čija se djelatnost i poslovi obavljaju sukladno propisima o državnim potporama i koju u konačnici financiraju građani i pravne osobe"**.<sup>4</sup> <sup>ZZ</sup>

**Izmjene Zakona mogle bi voditi ka još manjoj transparentnosti HBOR-a** i ostalih tijela javne vlasti na sljedeći način:

- **čl. 16., st. 3.** - Prema aktualnom ZPPI HBOR je dužan pružiti građanima koji traže informacije o javnom novcu (koje nisu klasificirane, odnosno od važnosti za nacionalnu sigurnost) bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Novi ZPPI mogao bi dovesti do toga da je HBOR na zahtjev za pristup informacijama o javnom novcu dužan bez provođenja testa razmjernosti pružiti tek osnovne informacije o visini dodijeljenih sredstava, imenu i prezimenu i nazivu pravne osobe, što nije u skladu s postojećom dobro argumentiranom praksom Visokog upravnog i Vrhovnog suda prema kojoj se, kada je riječ o javnom novcu javni interes ne propituje, već podrazumijeva te prema kojoj se na informacije o javnom novcu ne može primijeniti institut bankovne tajne ili zloupotrebe prava na pristup informacijama. Novi ZPPI vodio bi ka snižavanju standarda praćenja raspolaganja javnim sredstvima, kao i novim postupcima koji se pred Povjerenikom/sudovima vode vezano uz HBOR.

<sup>2</sup> Opis konkretnog primjera iz iskustva Zelene Istre koji plastično dočarava Slučaj HBOR možete pronaći na str. 10.

<sup>3</sup> Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje: <https://tom.pristupinfo.hr>. Više o podacima vezanim uz HBOR s ove tražilice pronađite u nastavku.

<sup>4</sup> Iz presuda Visokog upravnog suda vezanih za HBOR proizlazi da je "kontrola korištenja sredstava iz državnog proračuna u interesu svih građana, koji imaju pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava" te da podaci "o raspolaganju javnim sredstvima moraju biti dostupni svakome". Vrhovni sud je u više svojih presuda potvrdio stajalište VUS-a o tome da HBOR raspolaže javnim novcem te da građani imaju temeljno pravo, kao nositelji suvereniteta "nad obnašanjem vlasti obavljati kontrolu trošenja javnih sredstava, a koje uključuje transparentnost rada banke koja je u državnom vlasništvu i koja je osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva, čija se djelatnost i poslovi obavljaju sukladno propisima o državnim potporama i koju u konačnici financiraju građani i pravne osobe". Primjerice, presuda Visokog upravnog suda Poslovni broj: UsII-215/20-6 od 15. prosinca 2020., presuda Vrhovnog suda RH U-zpz 6/2016-7 ili U-zpz 6/2018-8.

- Čl. 12. - Prema aktualnom ZPPI HBOR je dužan realizirati javnost rada te objaviti podatke o dnevnim redovima sjednica svojih tijela (Uprava, Nadzorni odbor) i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u rad tih tijela, kao i broju osoba koje mogu izvršiti uvid u rad tijela HBOR-a. Prema novom ZPPI HBOR bi u potpunosti bio lišen te obveze.
- čl. 28.-30. - Ponovna uporaba bi novim ZPPI-jem mogla biti ograničena samo na podatke i dokumente nastale u vezi obavljanja javnog posla HBOR-a, odnosno, ako se prihvati prijedlog novele ZPPI-a, HBOR će dobiti mogućnost da razlikuje obavljanje javnog i privatnog posla iako je ustaljena sudska praksa dosad ukazala da HBOR raspolaže javnim sredstvima čime otpada mogućnost da se HBOR gleda kao pravna osoba koja obavlja i neke privatne poslove. RH nije dužna prihvatiti sve odabire iz OD Direktive ako je prethodno prihvatila više standarde zakonodavstva. Smatramo da su u tom smislu intervencije u ZPPI temeljem primjerice čl. 4, st. 6. OD Direktive suviše jer za RH predstavljaju snižavanje zakonodavnih standarda. Naš stav temelji se na shvaćanjima vrijednosnog polazišta OD Direktive koji su došli do izražaja u odjeljcima 18-19 Preambule OD Direktive ali i na odredbi čl. 1, st. 3. OD Direktive koja izričito dopušta zadržavanje nacionalnih režima pristupa informacijama i poziva države članice da nadiđu minimalne zahtjeve postavljene Direktivom.

Stoga smatramo potrebnim i nužnim ukazati na predstojeću novelu Zakona o pravu na pristup informacijama koja se očekuje najkasnije do sredine srpnja ove godine kada istječe rok za implementaciju Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. 06. 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi (direktiva je poznata pod engleskim skraćenim nazivom OD Directive pa je u nastavku teksta nazivamo OD Direktiva). ZPPI je upravo onaj propis putem kojeg će se OD Direktiva implementirati u hrvatsko zakonodavstvo.

Iako je u Planu propisa za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću za tekuću godinu ministarstva kojemu ste na čelu navedeno da će se savjetovanje o noveli ZPPI-a održati u prvom kvartalu 2021. ono ni do danas nije održano<sup>5</sup>, niti je o izmjenama Plana ministarstvo izvijestilo javnost putem vlastitih internetskih stranica, što nije u skladu s obvezom ministarstva propisanom člankom 11., stavak 5. ZPPI. Ne postoji nikakva službena objava iz koje bi bilo moguće razabrati kada će se navedeno savjetovanje održati. U ovom trenu još ne znamo kada će se prijedlog novele ZPPI-a naći u proceduri Vlade RH odnosno još nije poznat tekst prijedloga novele ZPPI-a.

Jedina poznata verzija predviđenih zakonskih promjena koja je objavljena potječe od Povjerenika za informiranje. U rečenoj verziji novele ZPPI-a postoji cijeli niz spornih mjesta. Neka od njih vezana su za implementaciju OD Direktive dok su druga, potpuno neovisno od ovog europskog

propisa, umetnuta u prijedlog novele ZPPI-a.

Na ovom mjestu ističemo sljedeća sporna mjesta te molimo Vašu pozornost u vezi s tim:

- **Skorašnja novela ZPPI-a primarno je motivirana obvezom implementacije OD Direktive. Ipak, implementacija ovog EU-propisa ne bi smjela biti korištena za snižavanje dosegnutih standarda u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija.** Takav rezultat nije u duhu OD Direktive niti predstavlja poželjni rezultat njezine implementacije. Nažalost, smatramo da će upravo to biti rezultat prihvaćanja ovog segmenta Prijedloga novele ZPPI-a.
  
- **Značajan dio Prijedloga novele ZPPI-a nije motiviran implementacijom OD Direktive. Jedan dio odredbi opravdava se postojećom sudskom praksom dok je drugi dio motiviran omogućavanjem efikasnijeg ostvarivanja prava na pristup informacijama. Nažalost, ne možemo se složiti s načinom tumačenja, sadržajem i smjerom predviđenih izmjena/dopuna kao ni sadašnjom verzijom rečenih odredbi. Smatramo da bi prihvaćanje ovakvih odredbi dovelo do dijametralno suprotnih posljedica odnosno do teže dostupnosti informacija kao i do većih problema u realizaciji prava na pristup informacijama.**
  
- **Niti jedna odredba u postojećoj verziji Prijedloga novele ZPPI-a neće spriječiti situacije poput onih u kojima se redovito nalaze neki obveznici ovog zakona. Primjerice, Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) notorna je stranka u žalbenom stadiju postupka pristupa informacijama odnosno stranka u 96 upravnih sporova koji se vode/su okončani pred Visokim upravnim sudom. Najveći dio rečenih postupaka okončan je negativno po HBOR no to nije spriječilo HBOR u potenciranju novih postupaka i sporova. Zajednički nazivnik većine postupaka je odbijanje HBOR-a da postupi sukladno ZPPI-u te odgovarajućim upravnim i sudskim odlukama odnosno već notorna činjenica da HBOR raspolaže javnim novcem. Iako je spomenuta okolnost višekratno potvrđena od strane Visokog upravnog suda HBOR nije izvršio takve presude te uporno inzistira na svom stavu prema kojem ne raspolaže javnim novcem što dovodi do novih upravnih i sudskih postupaka. Neke odredbe Prijedloga novele ZPPI-a mogu pogodovati upravo takvim, dugotrajnim i nepotrebnim, postupcima koje po našem mišljenju valja spriječiti a ne podržavati i omogućavati. Na ovom mjestu posebno ističemo po nama neprikladne i neodržive odredbe koje se odnose na čl. 12. i čl. 16, st. 3. ZPPI-a.**
  
- **Smatramo da je potrebno u najskorijem roku pokrenuti postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću oko novele ZPPI-a te svakako donijeti ovaj propis u**

**redovitom zakonodavnom postupku.** To bi pretpostavljalo donošenje ovog propisa u dva čitanja te prethodnu **široku javnu raspravu i pokušaj stvaranja konsenzusa oko potrebe zadržavanja dosegnute više razine otvorenosti i transparentnosti te realizacije dotične razine u praksi.**

U nastavku ovog pisma slobodni smo argumentirati prethodno navedene teze.

## I. teza

- **Skorašnja novela ZPPI-a primarno je motivirana obvezom implementacije OD-Direktive. Ipak, implementacija ovog EU-propisa ne bi smjela biti korištena za snižavanje dosegnutih standarda u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija.** Takav rezultat nije u duhu OD-Direktive niti predstavlja poželjni rezultat njezine implementacije. Nažalost, smatramo da će upravo to biti rezultat prihvaćanja ovog segmenta Prijedloga novele ZPPI-a.

Kao temeljni motiv predstojeće novele ZPPI-a istaknuta je potreba implementacije u hrvatski pravni poredak Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. 06. 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD-Direktiva). Međutim, razlikuju se načini na koji se to može učiniti kao i polazne pozicije svake od država-članica EU-a u tom segmentu zakonodavstva. Republika Hrvatska je do ovog trena u zakonodavstvu koje se tiče pristupa informacijama dosegla prilično visoku razinu te smatramo da je nedvojbeno treba zadržati. To se odnosi na sve segmente ovog dijela zakonodavstva (pristup informacijama, odnosno ponovna uporaba informacija) koji su i inače povezani pa je potrebno svaku intervenciju u jedan segment vrednovati iz perspektive oba segmenta. Nužno je uvidjeti da EU ne traži snižavanje dosegnute razine zakonodavstva zbog implementacije OD-Direktive kako je to već naglašeno u preambuli ovog normativnog instrumenta. U odjeljcima 18-19. preambule stoji:

*„Odredbe prava Unije i nacionalnog prava kojima se premašuju ti minimalni zahtjevi, posebno u slučajevima sektorskog prava, trebali bi se i dalje primjenjivati.“* (Odjeljak 18. preambule OD-Direktive).

*„Osim toga, države članice potiče se da nadiđu minimalne zahtjeve utvrđene u ovoj Direktivi tako da primjene njezine zahtjeve na dokumente u posjedu javnih poduzeća koji se odnose na djelatnosti za koje se utvrdilo da su na temelju članka 34. Direktive 2014/225/Europskog parlamenta i Vijeća izravno izložene tržišnom natjecanju.“* (Odjeljak 19. preambule OD-Direktive).

Vodeći računa o vrijednosnom okviru kojeg opisuju citirani dijelovi preambule OD Direktive teško je opravdati preuzimanje odredbi koje snižavaju standarde transparentnosti i otvorenosti. Takve su po

našem mišljenju odredbe kojima se odustaje od obveze izdavanja posebnih upravnih akata u određenom broju slučajeva kao i odredbe kojima se nanovo definiraju osnovni pojmovi (poput „javnog poduzeća“) ali uz posljedicu sužavanja primjene ZPPI-a uzrokovanog smanjivanjem broja obveznika ZPPI-a. Zanemarivanje dosegnute razine javnosti, otvorenosti i transparentnosti rada te informacija vezanih za tijela javne vlasti ne moraju biti rezultati implementacije OD Direktive ako se prihvati vrijednosni okvir ovog normativnog instrumenta. U navedenom okviru nije nemoguće zamisliti ni da države-članice obvežu privatna poduzeća na primjenu OD Direktive ako pružaju usluge od općeg interesa (preambula 20. OD Direktive *in fine*).

Stoga smo uvjerenja da je implementacija OD Direktive tek izgovor za pokušaj sužavanja pristupa informacijama.

## **II. teza**

- Značajan dio Prijedloga novele ZPPI-a nije motiviran implementacijom OD-Direktive. **Jedan dio odredbi opravdava se postojećom sudskom praksom dok je drugi dio motiviran omogućavanjem efikasnijeg ostvarivanja prava na pristup informacijama. Nažalost, ne možemo se složiti s načinom tumačenja, sadržajem i smjerom predviđenih izmjena/dopuna kao ni sadašnjom verzijom rečenih odredbi. Smatramo da bi prihvaćanje ovakvih odredbi dovelo do dijametralno suprotnih posljedica odnosno do teže dostupnosti informacija kao i do većih problema u realizaciji prava na pristup informacijama.**

Navedenu tezu argumentiramo na sljedeći način:

U Prijedlogu novele ZPPI-a nalaze se odredbe čije je uvođenje trenutno teško provjerljivo odnosno čije zagovaranje počiva na pogrešnim pretpostavkama potrebe usklađenja s drugim propisima.

Naime, kao motivi odredbe kojom se produžuje rok za odlučivanje Povjerenika za informiranje o žalbi s 30 na 60 dana navode se s jedne strane usklađivanje s odgovarajućom odredbom Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP; čl. 121.) odnosno prevencija slučajeva u kojima zbog kašnjenja Povjerenika da odluči o žalbi bivaju pokrenuti upravni sporovi zbog tzv. „šutnje administracije“. To ne bi bio problem da Visoki upravni sud RH (dalje: VUS) uz pozitivnu odluku kojom nalaže Povjereniku da odluči o žalbi ne odluči i o troškovima upravnosudskog postupka na teret Povjerenika. Stav je Povjerenika da neki građani „zarađuju“ na vođenju upravnog spora a ne da ga koristi kao sredstvo zaštite vlastitih postupovnih prava.

U pogledu prvonavedenog motiva treba istaknuti kao prvo da se radi o odredbi čl. 121. ZUP-a koja

glasi:

*„Drugostupanjsko tijelo rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok.“*

Kao što je vidljivo ne postoji obveza usklađivanja posebnih odredbi upravnih zakona s ovom odredbom jer je samim čl. 121. ZUP-a propisana mogućnost da zakonodavac propiše kraći rok rješavanja o žalbi. To je zakonodavac već prethodno uradio u ZPPI-u u čl. 25, st. 3. u kojem je kao osnovni rok za odlučivanje o žalbi propisao rok od 30 dana od dana predaje uredne žalbe. Dakle, iz citirane odredbe je jasno da obveza usklađivanja sa ZUP-om ne postoji te da je predlagatelj (Povjerenik za informiranje) koristi kao paravan za olakšavanje vlastite postupovne pozicije koja bi mu omogućila da radi još sporije no što je to sada slučaj. Osim toga, u dijelu ZPPI-a koji se odnosi na rokove za odlučivanje o žalbama postoje rokovi od 60 i 90 dana (u čl. 25, st. 5. i 6.). Svaki od navedenih rokova ima svoju funkciju te je materijalno pravno motiviran i uvjetovan. Primjerice, u roku od 60 dana za odlučivanje o žalbama dužnost Povjerenika je da provjeri prethodno proveden ili sam provede test razmjernosti i javnog interesa. Iz navedenog se može zaključiti da predlagatelj smatra jednako zahtjevnom situaciju u kojoj se mora provjeriti test razmjernosti i javnog interesa kao i situaciju u kojoj do rješavanja uopće nije ni došlo zbog neaktivnosti tijela javne vlasti.

Što se navodnog „zarađivanja“ građana u upravnom sporu tiče treba istaknuti da Povjerenik ovdje polazi od potpuno pogrešne pretpostavke. Naime, građani ne osiguravaju „zaradu“ u upravnom sporu, već dobivaju naknadu prethodno učinjenih troškova u postupku (koja usput budi rečeno iznosi tek nešto preko 3.000,00 kn) koji su izravno uzrokovani nepridržavanjem zakonskih rokova u odlučivanju o žalbi od strane Povjerenika. Građani (i drugi pravni subjekti) imaju ustavno pravo na sudsku kontrolu rada javnopravnih tijela (čl. 19, st. 2. Ustava RH) s jedne strane, a s druge temeljna pravičnost u sudskom postupku zahtijeva da troškove pokretanja i vođenja sudskog postupka snosi ona strana koja je svojim postupanjem sudski postupak uzrokovala pa ga onda i izgubila.

Naposlijetku, valja uočiti da ne postoje nikakvi empirijski podaci o kojem se broju tužbi koje su okončane obvezom snošenja sudskih troškova od strane Povjerenika radi pa je bez tih podataka deplasirano razvijati tumačenje o nužnosti uvođenja odredbe ovog sadržaja u ZPPI.

### **III. teza**

- **Niti jedna odredba u postojećoj verziji Prijedloga novele ZPPI-a neće spriječiti situacije poput onih u kojima se redovito nalaze neki obveznici ovog zakona. Primjerice, Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) notorna je stranka u žalbenom stadiju postupka pristupa informacijama odnosno u 96 upravnih sporova**

**koji se vode/su okončani pred Visokim upravnim sudom.** Najveći dio rečenih postupaka okončan je negativno po HBOR no to nije spriječilo HBOR u potenciranju novih postupaka i sporova. **Zajednički nazivnik većine postupaka je odbijanje HBOR-a da postupi sukladno ZPPI-u te odgovarajućim upravnim i sudskim odlukama odnosno već notorna činjenica da HBOR raspolaže javnim novcem.** Iako je spomenuta okolnost višekratno potvrđena od strane Visokog upravnog suda HBOR nije izvršio takve presude te uporno inzistira na svom stavu što dovodi do novih upravnih i sudskih postupaka. **Neke odredbe Prijedloga novele ZPPI-a mogu pogodovati upravo takvim, dugotrajnim i nepotrebnim, postupcima koje po našem mišljenju valja spriječiti a ne podržavati i omogućavati. Na ovom mjestu posebno ističemo po nama neprikladne i neodržive odredbe koje se odnose na čl. 12. i čl. 16, st. 3. ZPPI-a.**

Tezu poput gornje nije teško argumentirati; dovoljno je ukazati na brojne postupke (upravne i sudske) koje HBOR inicira ili uzrokuje a koji se odnose na informacije kojima raspolaže HBOR. Tražilica upravnih i sudskih odluka na web-stranici Povjerenika za informiranje pokazuje da je u periodu 2015.-2020. Povjerenik donio 114 rješenja na žalbe korisnika protiv HBOR-ovih rješenja<sup>6</sup>, Visoki upravni sud donio 70 presuda te da je još uvijek u tijeku 28 upravnih sporova pred ovim sudom<sup>7</sup>. Kada bi svako od 5841 tijela javne vlasti postupalo jednako netransparentno kao HBOR<sup>8</sup>, tada bi Povjerenik godišnje prosječno rješavao 19 žalbi predanih od strane korisnika na rješenja svakog od ovih tijela, odnosno ukupno na godišnjoj razini 110.979 žalbi. Drugim riječima, Hrvatskoj ne bi bio dostatan samo jedan Povjerenik za informiranje za rješavanje žalbi korisnika prava na pristup informacijama, već bi bila potrebna 123 Povjerenika. Notorna je činjenica da HBOR ne odustaje sve dok ne iscrpi sve raspoložive redovite pravne lijekove a nerijetko poseže i za izvanrednim pravnim lijekovima.<sup>9</sup> U jednom slučaju vezanom za HBOR Visoki upravni sud RH je zatražio prethodno mišljenje/tumačenje Europskog suda pravde no odgovor visokog europskog foruma nije ukazao na potrebu intervencije radi zaštite EU-prava. Štoviše, izrijeком je navedeno da se zahtjev Visokog upravnog suda RH smatra očito nedopuštenim zbog činjenice da se na zahtjeve za informacijama upućenim HBOR-u ne primjenjuje europsko pravo.<sup>10</sup>

6 Pri čemu su svi slučajevi osim tri nastali u rasponu od 2017. do danas.

7 Poveznica: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>. U svakom od ovih slučajeva postoji barem jedno rješenje Povjerenika a u mnogima i presuda Visokog upravnog suda RH što znači da u 114 slučajeva postoji mnogo više upravnih odnosno sudskih odluka.

8 Na ovaj način računamo koliko bi Povjerenik godišnje u prosjeku rješavao žalbi na TJV, kada bi ona bila jednako netransparentna kao HBOR : 114 rješenja/6 godina=19 rješenja.

9 Od brojnih članaka na tu temu na ovom mjestu izdvajamo: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/tko-i-zasto-nakon-30-ak-presuda-onemogucava-pravo-na-pristup-informacijama> 15069066, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/grcevita-pravna-bitka-drzavne-banke-hbor-digao-23-tuzbe-da-sprijeci-objavu-podataka-o-svojim-kreditima-vec-16-puta-izgubio-spor-7950154>, <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ministri-ne-zele-da-znamo-kako-hbor-dijeli-novac-i-ne-srame-se-to-naglas-reci/>.

10 V. odluku Europskog suda pravde u predmetu pod br. C-90/18, par. 23, 26-27.



Širina resursa kojima raspolaže HBOR očito motivira ovu instituciju na beskrajne postupke i sporove u kojima se može zapaziti i ona vrsta intrazigentnosti koja već prelazi u sferu obijesnog vođenja postupaka. U tom smislu dostatno je ukazati na slučaj u kojem je Visoki upravni sud već pravomoćno odlučio u predmetu u kojem je HBOR bio stranka i to na štetu HBOR-a no ova institucija opet nije postupila sukladno upravnosudskoj presudi odnosno relevantnim upravnim aktima. Da ukupna slika bude još gora donesena su još i 4 (četiri) rješenja Povjerenika za informiranje no sve to nije bilo dovoljno kako bi HBOR usvojio zahtjev stranke na način na koji je to zatraženo.<sup>11</sup>

Odredbe koje su trenutno dio Prijedloga novele ZPPI-a poput one koja eliminira dužnost većine tijela javne vlasti iz aktualnog čl. 12. da objavi podatke o dnevnim redovima sjednica svojih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u rad istih tijela kao i o broju osoba koje mogu izvršiti neposredni uvid u rad tijela javne vlasti zasigurno neće podržati višu razinu otvorenosti i transparentnosti. Naime, opisana dužnost ostaje na snazi isključivo za predstavnička i izvršna tijela a ne i za institucije poput HBOR-a koje će ovakvim normativnim sadržajem dobiti još više povoda da ulaze u sudske sporove. Naime, okolnost da neke informacije prestaju biti javne zasigurno će potaknuti tijela poput HBOR-a na još veću zatvorenost što će očekivano dovesti do većeg broja upravnih i sudskih predmeta kao tada jedinog pravnog puta da se do informacije uopće dođe.

Vrlo vjerojatno identično negativan učinak će imati planirana intervencija u čl. 16, st. 3. ZPPI-a. Intervencija želi promijeniti ustaljenu praksu Visokog upravnog suda RH prema kojoj okolnost da tijelo javne vlasti raspolaže javnim sredstvima ima apsolutnu prednost pred svim ostalim institutima koji potencijalno ograničavaju pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima. Prije svih se to odnosi na test razmjernosti i javnog interesa. Intervencija na koju upozoravamo želi uvesti test razmjernosti i javnog interesa u jedan dio takvih postupaka prvog stupnja što će zasigurno dovesti do novih upravnih (žalbenih) i sudskih postupaka o načinu i sadržaju provedenog testa. Postupci u pitanju, uzrokovani ovom intervencijom u tekst čl. 16, st. 3. ZPPI-a, će biti dugotrajni i zahtjevni i značit će snižavanje standarda praćenja raspolaganja javnim sredstvima. Intervenciju vidimo kao posve nepotreban pokušaj negiranja već dobro utvrđene i argumentirane upravnosudske prakse (zasnovane na brojnim pravomoćnim presudama) te specifičan vid nepoštivanja sudbene vlasti.

<sup>11</sup> Riječ je o predmetu koji se trenutno vodi pred Povjerenikom za informiranje a zbog žalbe stranke (Udruga Zelena Istra) protiv rješenja HBOR-a pod br: 15/2019-3. Predmet je tekući već duže od 2 godine što samo ukazuje na neefikasnost sustava te mogućnosti koje isti taj sustav nudi tijelima javne vlasti. Predmet je započeo zahtjevom za pristup informacijama Zelene Istre iz travnja 2019. o projektima koje HBOR podržava u okviru svoje uloge izvozne banke i izvozno-kreditne agencije RH te zaključcima i dokumentima sa sjednica Uprave HBOR-a vezanim uz navedene projekte. Nakon toga do danas je, vezano uz ove tražene informacije podnijela ukupno dva zahtjeva za pristup informacijama HBOR-u, četiri žalbe na rješenja HBOR-a Povjereniku, HBOR je donio četiri rješenja kojima je odbio zahtjeve Zelene Istre (uključujući i gore navedeno), na Visokom upravnom sudu pokrenuta su dva upravna spora na protiv rješenja Povjerenika (jedan od strane HBOR-a, drugi od strane Zelene Istre), donesena su četiri, a očekuje se i peto rješenje Povjerenika.

Sve istaknute odredbe i intervencije smatramo neprikladnim, neustavnim te stoga neodrživim i vjerujemo da ih je potrebno eliminirati iz Prijedloga novele ZPPI-a.

#### **IV. teza**

- Smatramo da je **potrebno u najskorijem roku pokrenuti postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću oko novele ZPPI-a te svakako donijeti ovaj propis u redovitom zakonodavnom postupku.** To bi pretpostavljalo donošenje ovog propisa u dva čitanja te prethodnu **široku javnu raspravu i pokušaj stvaranja konsenzusa oko potrebe zadržavanja dosegnute više razine otvorenosti i transparentnosti.**

Teza u pitanju ne predstavlja ni po čemu izvanredan zahtjev. Zakone čija je važnost tako velika kao što je ZPPI ne bi trebalo donositi bez prethodne široke javne rasprave te pokušaja konstruiranja konsenzusa oko svih bitnih pitanja u koja ZPPI zadire. To već samo po sebi pretpostavlja redoviti zakonodavni postupak. Takav postupak, nadalje, pretpostavlja dostatno vrijeme i analizu potrebnu da se tekst novele ZPPI-a pripremi. Niti jedno niti drugo nije zamjetno u ovom trenu a u pogledu Prijedloga novele ZPPI-a.

Nekoliko održanih skupova te neotvaranje e-savjetovanja oko Prijedloga novele ZPPI-a zasigurno nije jamstvo širokog konsenzusa oko krucijalnih normativnih pitanja odnosno jamstvo širokog i potpunog informiranja zainteresirane javnosti. Polazeći od takve pripreme ne može se biti optimista niti u pogledu konačnog rezultata – teksta novele ZPPI-a. Svemu izrečenom treba dodati i okolnost da se približava rok za implementaciju OD Direktive.

Stoga smatramo da je potrebno intenzivno poraditi na tome da se obave sve potrebne predradnje kako bi novela ZPPI-a bila donesena koliko-toliko na vrijeme (promatrano iz perspektive implementacije EU-propisa) ali uz potrebnu kvalitetu zakonskog teksta. U tu svrhu potrebno je razmotriti sve normativne opcije te njihove posljedice pa onda nomotehnički precizno upisati odabire u tekst novele ZPPI-a. Naravno, to neće biti moguće ukoliko prethodno ne izvršimo odabir oko željene razine otvorenosti i transparentnosti. Ne vidimo da bi na bilo koji način bilo korisno ako bi sada snizili postojeću razinu te uzakonili normativna rješenja koja bi označila pogoršanje u tom pogledu. Smatramo da Republika Hrvatska mora i nadalje zadržati uglednu poziciju unutar EU-a u tom pogledu te Vas pozivamo da svojim odlukama to i osigurate.

S poštovanjem,

Irena Burba, predsjednica