

## Zbirni podatci

**Datum objave:** 27.05.2021

**Autor:** mr. sc. Ivan Šprajc

[Poveznica do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

## Tekst

### Uz novelu Zakona o pravu na pristup informacijama: snižavanje standarda transparentnosti i otvorenosti javnopravnih tijela koja raspolažu javnim novcem

#### I - Uvod

U srpnju ove godine - točnije 17. 07. 2021. - istječe rok za implementaciju Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. 06. 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi

informacija javnog sektora (dalje: OP Direktiva).<sup>1</sup> Tim povodom već dosad su nadležna tijela - ponajviše Povjerenik za informiranje - ali i aktivni predstavnici civilnog društva održali nekoliko krugova konzultacija sa stručnom javnošću u vidu panela,

okruglih stolova<sup>2</sup> kojih je cilj bio upoznati stručnu javnost s potrebnim i namjeravanim intervencijama u Zakon o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI). Iz raspoloživih materijala proizlazi da postoji nekoliko otvorenih pitanja i dilema rješenje kojih ćemo potražiti u tekstu prijedloga novele Zakona o pravu na pristup informacijama.

Imajući u vidu dosegnutu razinu kao i probleme u realizaciji dosadašnjih odredbi ZPPI-ja i EU-direktiva cilj ovog teksta je ukazati na potrebu zadržavanja više razine otvorenosti te transparentnosti pa shodno tome i više normativne razine pri

normativnoj konkretizaciji ovih vrijednosti.<sup>3</sup> Važnost ovih vrijednosti, njihove funkcije te načini njihove legislativne realizacije mnogostruki su no većinsko je mišljenje da je osiguranje realizacije otvorenosti i transparentnosti moguće putem određenih standarda relevantnog zakonodavstva. Načelna prednost otvorenosti i pružanja informacija, nepostojanje troškovnih barijera, ograničenje kruga iznimaka te shodno tome široki krug obveznika ovih propisa, otvorenost rada javnog sektora te brzina odvijanja odgovarajućih postupaka ključni su

legislativni standardi u tom pravnom području.<sup>4</sup> Kako navedene vrijednosti imaju nesporni značaj i pri eliminaciji korupcije u javnom sektoru postoje određeni standardi u posebnim dijelovima javnog sektora kao što su to javna poduzeća i javne agencije. Visoko rangiranje transparentnosti i otvorenosti u djelovanju javnih poduzeća i javnih agencija stoga ne iznenađuje već samo potvrđuje ključnu ulogu ovih vrijednosti u dijelu javnog sektora

koji je osobito ranjiv na korupciju.<sup>5</sup> U pogledu javnih agencija vrijedi citirati stav Povjerenika za informiranje koji opravdano primjećuje:

„Javne agencije ispunjavaju važnu ulogu u funkcioniranju gospodarstva i države, a proaktivnim objavljivanjem informacija trebale bi drugim tijelima javne vlasti pružati primjer dobre prakse u ostvarivanju transparentnosti u planiranju, donošenju odluka, pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima. Agencije zapošljavaju velik broj službenika u javnom sektoru, i koriste značajan dio proračunskih sredstava. Njihova važnost u provedbi ZPPI očituje se i u broju zahtjeva koji im se godišnje upućuje. Obradom godišnjih izvješća koja su dostavila tijela javne vlasti u razdoblju od 2015.-2017., utvrđeno je da javne agencije, iako čine mali udio u ukupnom broju tijela javne vlasti, dobivaju značajan broj zahtjeva za informiranje i ponovnu uporabu informacija, tako da je prosječan godišnji broj zahtjeva po tijelu javne vlasti upućen agencijama sedam puta veći u kategoriji agencija, od broja zahtjeva upućenog svim tijelima javne vlasti, odnosno četiri puta veći ako se iz izračuna isključe Hrvatske vode, kao tijelo javne vlasti sa najvećim brojem zahtjeva za informacijama.“<sup>6</sup>

#### II - Polazišne točke u postupku novele ZPPI-ja

OP Direktiva predstavlja minimalnu razinu usklađivanja zakonodavstava država članica. Takav, uobičajeni stav u pogledu velike većine EU-direktiva u slučaju ove direktive izrijeком je potvrđen u odjeljcima 18-19 njezine preambule. Jednako tako, potrebno je imati na umu da ništa u samoj OP Direktivi ne smije biti tumačeno kao prepreka da države članice zadrže ili nadiđu najnižu normativnu razinu a koja je sadržana u OP Direktivi. U tom smislu valja citirati samu OP Direktivu koja u svojoj preambuli sadrži stavove poput sljedećih:

*„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 OP Direktive). Ili:

*„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 2014/25/Europskog parlamenta i Vijeća izravno izložene tržišnom natjecanju.“* (odjeljak 19 preambule OP Direktive).

Iz citiranih mjesta proizlazi da politika EU-a sasvim sigurno ne traži od država članica da snize vlastitim pravom prethodno normativno fiksirane zahtjeve koji u području primjene OP Direktive postoje i primjenjuju se naspram obveznika iz područja

pristupa informacijama. Osobito se u tom pogledu ističe važnost zadržavanja postojeće razine transparentnosti i otvorenosti koje su u primjeni na javna poduzeća i javne agencije. Stoga je pozivanje na obvezu usklađivanja s odredbama OP Direktive kao razlog snižavanja postojećih i nacionalnih normativnih standarda zapravo postupanje kontradiktorno smislu i duhu OP Direktive. To je svakako potrebno imati na umu prilikom započinjanja zakonodavnog postupka koji će rezultirati novelom ZPPI-ja. Naime, normativni sadržaj koji obuhvaća OP Direktiva ima se tumačiti upravo iz vrijednosnog okvira sadržanog u uvodnim odredbama preambule, a ne suprotno tom okviru. Nadalje, OP Direktiva u svojoj sadašnjoj varijanti predstavlja napor usklađivanja različitih nacionalnih pravnih režima u ovom pravnom području. Stoga snižavanje vlastite normativne razine zapravo predstavlja prihvaćanje normativnih režima drugih država članica posredovanih putem minimalne normativne razine iz OP Direktive. Perzistiranje na razini koju smo samostalno odredili i prethodno dosegli pokazala bi se upravo na suprotan način - zadržavanjem postojećih standarda iz ZPPI-ja umjesto njihovim snižavanjem.

No, implementacija OP Direktive iako važan nije i jedini motiv zakonodavne intervencije u ZPPI. Kao prateći motivi u Prijedlogu novele navode se i intervencije uzrokovane upravnosudskom te prekršajnosudskom praksom pri čemu se ne radi samo o usklađivanju već i pokušaju promjene sudske, osobito upravnosudske prakse (str. 3-7. Prijedloga novele). Konačno, kao posljednji motiv zakonodavne intervencije navedeno je i efikasnije ostvarenje prava na pristup informacijama (str. 7-8. Prijedloga novele). Uz ove prethodne opaske nastavljamo s pregledom namjeravanih izmjena i dopuna ZPPI-ja.

### III - Prijedlog novele ZPPI-a Povjerenika za informiranje

Analizirani Prijedlog Povjerenika za izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje: Prijedlog novele) materijal je koji je javno objavljen na web-stranici Povjerenika za informiranje (dalje: Povjerenik) te je ujedno trenutno jedini službeni materijal koji sadrži detaljno propisane buduće i potencijalne izmjene i dopune ZPPI-a.<sup>7</sup>

Prijedlog novele pregledan je materijal koji se sastoji od tri temeljna dijela; prvi, koji sadrži odredbe čije je uvođenje motivirano usklađenjem s OP Direktivom EU-a; drugi, koji se sastoji od odredbi čije ozakonjenje namjerava utjecati na postojeću upravnosudsku te prekršajnosudsku praksu ali i olakšati poziciju Povjerenika u žalbenom postupku; te treći, koji sadrži skupinu odredbi usmjerenih na efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama.

#### III.1) - Prvi dio Prijedloga novele

U ovom dijelu Prijedloga novele isključivo se nalaze odredbe čiji je cilj usklađenje teksta ZPPI-ja s tekstom OP Direktive. Osim onih kod kojih će rezultat biti čisto formalno usklađenje (iako uz

određene pravne posljedice) kao što su odredbe koje uvode naziv OP Direktive u sam tekst ZPPI-ja (budući čl. 2. ZPPI-ja) ili legalne definicije (poput npr. legalne definicije „standardne dozvole“ ili „javnog poduzeća“ iz čl. 2. t. 5. odnosno t. 3. OP Direktive) ovaj skup čine odredbe kojih će posljedica biti snižavanje dosegnutih standarda u sadašnjem tekstu ZPPI-ja. Međutim, već se putem ovih, naoko samo formalnih odredbi, snižavaju dosegnuti standardi sadašnje varijante ZPPI-ja. Naime, izostavljanjem određenog broja sadašnjih obveznika ZPPI-ja kao obveznika ZPPI-ja u dijelu koji se odnosi na ponovnu uporabu podataka kao i na otvorene podatke značajno će se reducirati doseg ZPPI-ja nakon novele. Jednako djeluje i funkcionalna redukcija koja ponovnu uporabu ograničava isključivo na podatke i dokumente nastale u vezi obavljanja javnog posla navedenih tijela javne vlasti (dalje: TJV) što je predviđeno čl. 1. st. 2. al. a i b. OP Direktive, predstavlja novi pojam u OP Direktivi, a u Prijedlogu novele se izrijeком ne isključuje kao pojam koji se namjerava uvesti u ZPPI. Kako je već prethodno spomenuto OP Direktiva ne inzistira na snižavanju standarda ali je jednako tako jasno da je Povjerenik u svom Prijedlogu novele učinio baš to kada nije izrijeком isključio prihvaćanje opisane funkcionalne redukcije. Vrijedi razmisliti - a to zasigurno ne brani ni OP Direktiva - o selektivnom pristupu koji bi onda razlikovao primjerice javna poduzeća (osobito ona od posebnog interesa) odnosno trgovačka društva u vlasništvu države i lokalnih jedinica kao i neka javnopravna tijela posebne vrste (npr. HBOR kao kreditnu instituciju posebne vrste) od svih ostalih TJV-a za koje OP Direktiva pruža mogućnost izuzimanja od pravila o ponovnoj uporabi podataka. Pravnu osnovu za to pruža čl. 1. st. 2. t. a-b) OP Direktive koji već po svojem sadržaju predstavlja produkt normativne selekcije.<sup>8</sup>

U identičnom smjeru djeluje i odredba kojom se namjerava intervenirati u sadašnji čl. 29. ZPPI-ja. Ključni dio njezina sadržaja jest ukidanje obveze na donošenje posebnog rješenja (kao upravnog akta) za određene TJV-e u slučaju kada se omogućava ponovna uporaba uz otvorenu dozvolu i bez naknade troškova.<sup>9</sup> Namjeravani cilj ove odredbe je usklađivanje s OP Direktivom (čl. 4, st. 6. OP Direktive), a posljedica uzakonjenja ove odredbe biti će zasigurno spuštanje dostignutog standarda u ZPPI-ju. Naime, prema čl. 29. st. 2. ZPPI-ja donošenje rješenja je obligatorno u svakom pojedinom slučaju (bez obzira na način rješavanja zahtjeva). Kao razlog za opisanu intervenciju Povjerenik navodi opterećivanje TJV-a koja, navodno, u pravilu nemaju stručne kapacitete za vođenje upravnog postupka (str. 2. Prijedloga novele). Međutim, obrazloženje je tim manje prihvatljivo kada se uoči da će izrada rješenja u slučaju negativnog rješavanja o zahtjevu ostati i nadalje obveza TJV-a. To vrijedi osobito u situacijama u kojima TJV djelomično prihvaća odnosno ne prihvaća zahtjev za ponovnom uporabom podataka. Tada je također potrebno donijeti upravni akt koji se odnosi isključivo na onaj dio zahtjeva o kojem je negativno odlučeno. Zamjetno je da se u složenijoj postupovnoj situaciji zadržava obveza administriranja (vođenja upravnog postupka) a u jednostavnijoj istovrsna obveza ukida što je barem djelomično kontradiktorno jednom od motiva novele (manjkavost stručnih kapaciteta za

vođenje upravnog postupka).

### III.2) - Drugi dio Prijedloga novele

Sukladno prethodno rečenom u drugom dijelu Prijedloga novele nalaze se odredbe koje nisu produkt potrebe implementiranja OP Direktive, već norme čije inkorporiranje u ZPPI Povjerenik smatra potrebnim zbog utjecaja na upravnosudsku te prekršajnosudsku praksu odnosno zbog olakšavanja vlastita pravna položaja u

žalbenom postupku.<sup>10</sup> Od pet predviđenih intervencija u tekst ZPPI-ja dvije zaslužuju posebnu pozornost.

Prva se odredba odnosi na produženje roka za donošenje rješenja o žalbi u osnovnoj postupovnoj situaciji na koju se odnosi čl. 25. st. 3. ZPPI-ja. Prema ovoj odredbi Povjereniku za informiranje određen je 30-dnevni rok za donošenje i dostavu odluke o žalbi. Osnovni motiv uvođenja ove izmjene prema Povjereniku jest prevencija slučajeva u kojima se kasni s donošenjem rješenja o žalbi što s druge strane uzrokuje pokretanje upravnih sporova zbog „šutnje administracije“, usvajanje takvih tužbi te posljedično tome sudski nalog Povjereniku za naknadu troškova upravnog spora (str. 5-6 Prijedloga novele). Problematičnim se čini stav Povjerenika da stranke upravne sporove pokreću kako bi „zaradili“ na vođenju upravnog spora a ne zbog pokušaja zaštite svog prava na odlučivanje o žalbi u zakonskom roku. Nadalje, navođenje da se radi o usklađivanju s tekstom ZUP-a (koji, istina, predviđa 60-dnevni rok za donošenje drugostupanjskog rješenja) još je manje plauzibilno. Razlog tome jest činjenica da osim 30-dnevnog roka kao redovitog roka za odlučivanje o žalbi u ZPPI-ju postoje još dva zakonska roka propisana za posebne postupovne situacije. Jedan 60-dnevni u slučaju u kojem Povjerenik mora provesti odnosno ispitati provedeni test razmjernosti i javnog interesa odnosno 90-dnevni rok koji se primjenjuje kada Povjerenik tijekom žalbenog postupka mora tražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost.

Predviđenom izmjenom izjednačavaju se dvije grupe slučajeva koje nisu usporedive niti svedive na isti nazivnik što zasigurno ne djeluje pozitivno po mogućnost ostvarenja brze pravne zaštite u ovoj vrsti postupaka. S jedne strane tako će biti uzakonjen 60-dnevni rok za odlučivanje Povjerenika o „šutnji“ TJV-a te će biti jednako dugačak kao u slučaju u kojem Povjerenik mora provesti test razmjernosti i javnog interesa. Dijametralna različitost ovih dvaju primjera stoga opravdava različitost rokova a ne njihovo ujednačavanje. Osim toga, navođenje financijskog razloga kao motivacije za novelu ove odredbe ne zvuči uvjerljivo sve dok se takva tvrdnja ne potkrijepi egzaktnim podacima. Opterećenje zbog naknade sudskih troškova mora biti definirano brojčano i stavljeno u omjer naspram broja vođenih postupaka da bi se moglo prihvatiti kao ozbiljan argument u raspravi o opravdanosti namjeravane novele. U Prijedlogu novele takvi podaci nisu navedeni što u ovom trenutku stvara sumnju u potrebu zakonodavne intervencije opisanog smjera.

Druga odredba u Prijedlogu novele vrijedna posebne pozornosti

jest odredba kojom se namjerava izmijeniti čl. 16. st. 3. ZPPI-ja.<sup>11</sup> U sadašnjoj verziji ove odredbe ključan je stav VUS-a - izražen u više desetina presuda - prema kojem se presumpcija javnog

interesa o trošenju javnog novca smatra neupitnom.<sup>12</sup> Stav VUS-a je u tom pogledu vrlo korektan jer upravo to proizlazi i iz

formulacije ove odredbe.<sup>13</sup> Međutim, a kako se pokazuje u obrazloženju Prijedloga novele, Povjerenik reagira na ovaj stav (i formulaciju čl. 16. st. 3. ZPPI-ja) zbog drugog razloga. Naime, izriekom se spominje nemogućnost primjene instituta očite zlouporabe prava (iz čl. 23. st. 5. al. 5.) u zoni primjene čl. 16. st. 3. ZPPI-ja kao razlog noveliranja posljednje spomenute odredbe.

Osobito je u tom pogledu zanimljivo postupanje HBOR-a (Hrvatska banka za obnovu i razvitak) kao TJV-a koji je zasigurno među javnopravnim tijelima najčešće žalbom i tužbom intervenirao ne bi li dokazao zlouporabu korisnika prava na pristup informacijama. Štoviše, po inicijativi HBOR-a o tim i sličnim razlozima odlučivao je i Ustavni sud RH ali i Europski sud pravde.<sup>14</sup>

Pri tome se izgleda zanemaruje više stvari;

prvo, da se radi o institutu očite zlouporabe prava koji se, po mom mišljenju, može iznimno rijetko koristiti prema sadržaju tog instituta u ZPPI-ju; drugo, da bi u usporedbi s vrijednostima otvorenosti i transparentnosti pri raspolaganju javnim sredstvima institut i vrijednost preveniranja očite zlouporabe prava, a osobito pozicija TJV-a trebala biti od manje važnosti. Drugačije rečeno, veća se šteta može očekivati za važnije vrijednosti ako se onemogućiti primjena instituta očite zlouporabe prava nego ako se on postavi u istu ravan važnosti kao i interes javnosti za korištenje javnih sredstava; treće, predložena novela čl. 16. st. 3. ZPPI-ja uzima kao osnovu podatke čija javnost je već zajamčena propisima o javnoj nabavi. Kako javna nabava nije jedini način raspolaganja javnim sredstvima jasno je da bi prihvaćanje ovakve novele došlo do značajnog snižavanja standarda otvorenosti i transparentnosti. Osim toga, propis o pristupu informacijama nije identičan po vrijednosnom okviru pa stoga niti zamjenjiv za propis o javnoj nabavi. Stoga je svođenje prvog (o pristupu informacijama) na razinu i vrijednosni okvir drugog (o javnoj nabavi) ozbiljna pogreška u procjeni uloge svakog od ovih propisa.

Potrebno je uočiti i da količina informacija čija je objava obvezna temeljem propisa o javnoj nabavi daleko nadilazi količinu informacija koje bi prema Prijedlogu novele TJV bili obvezni učiniti dostupnim javnosti bez provođenja testa razmjernosti i

javnog interesa.<sup>15</sup> Lako je zamislivo da bi nakon zakonodavne promjene čl. 16. st. 3. ZPPI-ja na način predviđen Prijedlogom novele ovaj članak bio manje funkcionalan u odnosu na relevantne odredbe propisa o javnoj nabavi kojih primjena nije uvjetovana provođenjem testa razmjernosti i javnog interesa. Smatram da posljedica novele ZPPI-ja ne smije biti upućivanje na druge propise kako bi se njihovom primjenom, u postupku koji je podložan drugim ograničenjima te se odvija u drugom pravnom

okruženju, došlo do traženih informacija. Upravo suprotno, ZPPI bi trebao svakom pravnom subjektu koji traži određene informacije biti prvi pravni instrument i oslonac u postupku pristupa informacijama. Evidentno je da novela čl. 16. st. 3. ZPPI-a ne ide u tom smjeru. Iz svih navedenih razloga smatram da polazište Povjerenika kao i predložena novela čl. 16. st. 3. ZPPI-ja nisu u duhu propisa o pristupu informacijama.

### III.3) - Treći dio Prijedloga novele

U ovom dijelu Prijedloga novele navedeno je da se nalaze odredbe kojih je cilj osigurati efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama. Nisam uvjeren u prisutnog ovog motiva kod svih planiranih izmjena a u pogledu prve sljedeće sam siguran da će posljedice biti upravo suprotne naznačenom motivu.

Radi se o predloženoj intervenciji u čl. 12. ZPPI-ja prema čijem sadašnjem sadržaju postoji obveza svih TJV-a da realizira javnost rada kao sastavni dio otvorenosti i transparentnosti djelovanja TJV-a. Još konkretnije, dužnost svakog TJV-a je 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 TJV-a - uz određeni broj iznimaka od tih dužnosti. Predložena novela znatno snižava postojeći standard putem drastične redukcije broja TJV-a na koji bi se ova odredba odnosila. Prema predloženoj noveli opisane dužnosti ostale bi aktivne isključivo za predstavnička i izvršna tijela (izrijekom su navedeni Sabor RH, Vlada RH i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ovakav drastičan rez broja obveznika navedenih dužnosti navodno bi se kompenzirao putem dužnosti i čl. 10. st. 1. t. 12.

ZPPI-ja<sup>16</sup> što, uvjeren sam, nije moguće u potpunosti. Ključni razlog tome je što ove dvije odredbe nemaju isti regulativni objekt - pa da se novelom jedne u smislu naznačene i namjeravane redukcije - zadržava ista razina otvorenosti i transparentnosti. Naime, rečena odredba čl. 10. ZPPI-ja odnosi se na jedan vid uvida u rad TJV-a te i sama poznaje stanovita ograničenja, dok čl. 12. ZPPI-ja referira na drugi vid rada TJV-a. Citirana odredba u čl. 10. odnosi se na ograničeni broj informacija koje se objavljuju *ex post facto* (nakon održanih sjednica), dok čl. 12. omogućava neposredan uvid u rad TJV-a pa stoga, po logici stvari, mora obuhvaćati informacije koje se odnose na buduće djelovanje obveznika ZPPI-a. Kada se usporede obje navedene odredbe jasno je koja obvezuje u većoj mjeri TJV-e te koja od njih traži veći napor u osiguranju transparentnosti i otvorenosti. Nije jasno zbog čega bi - niti se u Prijedlogu novele na bilo koji način to razjašnjava - veći dio obveznika ZPPI-ja trebao biti ispušten iz dosega čl. 12. ZPPI-ja te osobito kako bi to omogućilo efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama. Upravo suprotno, smatram da se radi o zatvaranju velikog dijela TJV-a naspram javnosti te posljedično tome smanjenju razine transparentnosti.

Osobito je to nepoželjno kada se uoči da iz kruga obveznika čl. 12. ZPPI-ja ispadaju gotovo sva javnopravna tijela među kojima i

javna poduzeća, javne ustanove te pravne osobe sui generis (npr. sve pravne osobe tipa agencije). Upravo je viša razina transparentnosti i otvorenosti, širi krug obveza tih entiteta u području pristupa informacijama najbolja brana korupciji i arbitrarnosti što je višekratno potvrđeno i fundirano te se može reći da predstavlja opće mjesto ovog pravnog područja. Stoga je zadržavanje spomenute više razine transparentnosti i otvorenosti *conditio sine qua non* borbe protiv korupcije te širenja kulture javnosti (naspram kulture tajnosti) u javnom sektoru.<sup>17</sup> Upravo iz tog razloga uvjeren sam u potrebu zadržavanja sadašnje verzije čl. 12. ZPPI-ja.

## IV - Zaključak

Analiza Prijedloga novele ZPPI-ja je pokazala sljedeće;

- Implementacija OP Direktive EU-a navodi se kao glavni motiv skorašnje novele ZPPI-ja. Iako navedeni EU-propis predstavlja najniži normativni nazivnik u usklađivanju različitih pravnih režima unutar država članica mišljenja sam da on ne bi smio biti korišten da odustanemo od viših standarda koje smo prethodno usvojili,
- Nažalost, u dijelu u kojem se planira novela ZPPI-ja radi usklađenja s OP Direktivom razvidno je djelomično snižavanje sadašnjih standarda koje ZPPI predstavlja. U segmentu koji se odnosi na funkcioniranje javnih poduzeća, javnih ustanova i većine javnopravnih tijela smatram da to ne bi trebao biti slučaj,
- Prijedlog novele motiviran je i drugim razlozima. Kao razlozi novele navode se još i utjecaj na sudsku praksu odnosno komfornija postupovna pozicija Povjerenika za informiranje u žalbenom postupku. U barem dvije situacije ukazali smo da se navedeni motivi shvaćaju i interpretiraju na način koji također snižava dosegnute postupovne i materijalnopravne standarde te predstavlja otklon od poželjnog načina regulacije prava na pristup informacijama. Jednom je to otklon od efikasnog i brzog vođenja postupka (osobito u njegovom žalbenom stadiju) jer se namjerava produžiti rok za rješavanje žalbi. Drugi put je to snižavanje razine otvorenosti i transparentnosti u pogledu raspolaganja javnim sredstvima. Osobito se riskantnim ovakav potez čini naspram djelovanja javnih poduzeća, javnih ustanova i većine drugih javnopravnih tijela jer bi se prihvaćanjem planirane novele ZPPI sveo na nižu razinu od propisa o javnoj nabavi odnosno bi se izjednačila važnost i postupovnopравни status instituta očite zlouporabe prava i presumiranog interesa javnosti za raspolaganje javnim sredstvima,
- Naposljetku, ZPPI bi se po mišljenju Povjerenika za informiranje trebao mijenjati i zbog efikasnijeg ostvarivanja prava na pristup informacijama. Na primjeru namjeravane intervencije u čl. 12. ZPPI-ja uvjeren sam da se može očekivati upravo suprotan učinak. To stoga što se izuzimanje značajnog dijela TJV-a od obveza koje čl. 12. ZPPI-ja trenutno postavlja pred TJV ne može rezultirati efikasnijim ostvarivanjem prava na pristup informacijama. Upravo suprotno, barem u pogledu izuzetih TJV-a



- a u tu skupinu ulaze sva javna poduzeća i sve javne ustanove odnosno javnopravna tijela - pristup relevantnim informacijama biti će znatno teži i s puno manje izgleda za uspješnim završetkom. Kada se uvidi da se ovdje radi o otvorenosti funkcioniranja TJV-a u vezi s javnošću rada njihovih organa evidentno je snižavanje dosegnutih standarda. Upravo iz tog razloga nalazim da je predložena zakonodavna intervencija suprotna duhu ZPPI-ja te da je ne treba prihvatiti.

### mr. sc. Ivan Šprajc

1 Direktiva je na engleskom jeziku poznata pod nazivom „Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information“ ili skraćeno OD Directive.

2 V. primjerice okrugle stolove iz prosinca 2020. (<https://pristupinfo.hr/okrugli-stol-o-slobodnom-pristupu-informacijama-ka-o-indikatoru-promjena-zagreb-10-prosinca-2020/>, <https://pristupinfo.hr/zakljucen-ciklus-prethodnih-rasprava-o-mogucim-izmjenama-zppi/>), odnosno iz ožujka 2021. (<https://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/pristup-informacijama/javni-interes-ne-treba-dokazivati-kada-je-u-pitanj/>).

3 Opširnije o ovim vrijednostima v. Anamarija Musa, Transparentnost - zašto i kako?, u: 5. forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013. str. 7-26.

4 V. u tom smislu i smjeru i A. Musa, op. cit, str. 13.

5 Otvorenost i javno izvještavanje kao jedan od 10 ključnih načela navodi i P. Wilkinson, 10 anti-corruption principles for state-owned enterprises (A multi-stakeholder initiative of Transparency International), Transparency International, 2017, str. 12-14. Dostupno na poveznici: [https://images.transparency.org/images/2017\\_SOE\\_Principles\\_Report\\_EN.pdf](https://images.transparency.org/images/2017_SOE_Principles_Report_EN.pdf)

6 Citat potječe iz: Transparentnost javnih agencija, analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, br. 1/2018, Zagreb, ožujak 2018, str. 3-4. Dostupno na poveznici: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/01/Transparentnost-javnih-agencija.docx?x66719>.

7 Prijedlog novele moguće je naći na poveznici: <https://pristupinfo.hr/noveliranje-zppi-ja-misljenja-dionika-rasprave-iz-2020-i-prijedlog-povjerenika/>

8 Rečena odredba OP Direktive glasi: „Ova se Direktiva ne

*primjenjuje na: a) dokumente čija je isporuka izvan opsega javne zadaće dotičnih tijela javnog sektora kako je to definirano zakonom ili drugim obvezujućim pravilima država članica ili, ako takva pravila ne postoje, kako je to definirano u skladu s uobičajenom administrativnom praksom dotične države članice, pod uvjetom da je opseg javnih zadaća transparentan i podložan preispitivanju; b) dokumente u posjedu javnih poduzeća: i. izrađene izvan opsega pružanja usluga od općeg interesa, kako je to definirano zakonom ili drugim obvezujućim propisima države članice; ii. koji se odnose na djelatnosti izravno izložene tržišnom natjecanju i koji stoga, u skladu s člankom 34. Direktive 2014/25/EU, ne podliježu pravilima o javnoj nabavi.“*

9 Radi se o javnim poduzećima, obrazovnim ustanovama, istraživačkim organizacijama i organizacijama koje financiraju istraživanja.

10 S obzirom na to da sudsku kontrolu u području pristupa informacijama vrši samo i isključivo Visoki upravni sud RH radi se o praksi ovog suda (v. čl. 26, st. 1. ZPPI-a). U slučaju prekršajnih postupaka djeluju općinski sudovi odnosno posebni općinski prekršajni sud u Zagrebu.

11 Čl. 16. st. 3. ZPPI-ja glasi: „Informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja postupka iz stavka 1. ovog članka, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.“

12 V. primjerice presudu Visokog upravnog suda u predmetu pod poslovnim br: UsII-215/20-6 u kojoj je rečeni forum iznio stav o neosnovanosti primjene instituta očite zlorabe prava u slučaju kada se odlučuje temeljem čl. 16. st. 3. ZPPI-ja.

13 V. još jedan primjer takve upravnosudske prakse u presudi pod poslovnim br: UsII-264/19-6 u kojoj je pokušaj tužitelja (javne ustanove) da pozivom na poslovnu tajnu opravda pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima ostao bezuspješan. U presudi je Visoki upravni sud naveo i ovo: „Privatnopravne osobe koje ulaze u ugovorne odnose s tijelima javne vlasti morale bi biti svjesne posljedica vezanih uz pristup informacijama koje mogu proizaći iz takvih ugovornih odnosa odnosno da podliježu odgovarajućoj kontroli javnosti. S druge strane, tijela javne vlasti ne mogu sprječavati pristup informacijama pozivajući se na poslovnu tajnu privatnopravnih osoba.“

14 Pri tome je Europski sud pravde odbacio prijedlog Visokog upravnog suda RH koji je bio motiviran upravo upitnošću mogućnosti primjene upravo instituta zlorabe prave ( <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/35371> ), dok

je Ustavni sud RH odbacio ustavnu tužbu HBOR-a u stvari u kojoj je HBOR pokušao od ovog foruma dobiti potvrdu ispravnosti i pravne zasnovanosti svog stava o doseg primjene instituta bankarske tajne (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/hbor-se-vise-ne-moze-izvlaciti-i-ustavni-sud-je-odlucio-da-podaci-o-korisnicima-kredita-moraju-biti-dostupni-javnosti/>).

15 V. u tom smislu podatke navedene u čl. 5. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi.

16 Čl. 10. st. 1. t. 12. ZPPI-ja glasi: „*Tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati: 12) zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika.*“

17 Usp. P. Wilkinson, op. cit, str. 12.