

# Tužitelji u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama

---

**Hopek, Danijela**

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

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:027578>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-11**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGEBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

**DANIJELA HOPEK**

**TUŽITELJI U POSTUPKU OSTVARIVANJA PRAVA NA  
PRISTUP INFORMACIJAMA**

**ZAVRŠNI RAD**

**Mentorica: izv. prof. dr. sc. Mateja Held**

**Zagreb, 2023.**

# SADRŽAJ

1.	UVOD .....	1
1.1.	UPRAVNI SPOR OPĆENITO.....	2
1.2.	STRANKE U UPRAVNOM SPORU.....	3
1.2.1.	TUŽITELJ.....	3
1.2.2.	TUŽENIK .....	4
1.2.3.	ZAINTERESIRANA TREĆA OSOBA .....	4
1.3.	TUŽBA .....	5
1.4.	ODLUKE VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE .....	6
1.4.1.	PRESUDA.....	6
1.4.2.	RJEŠENJE .....	6
2.	OPĆENITO O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	7
3.	OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	9
4.	ANALIZA ŽALBENOG POSTUPKA UREDA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE.....	12
5.	TUŽBE PROTIV RJEŠENJA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE .....	17
5.1.	TUŽBE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	23
6.	ZAKLJUČAK.....	28
7.	LITERATURA.....	30

## **IZJAVA O IZVORNOSTI**

Ja, Danijela Hopek pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Danijela Hopek, v.r.

# TUŽITELJI U POSTUPKU OSTVARIVANJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

## SAŽETAK

Sudska zaštita prava na pristup informacijama osigurana je u upravnom sporu. Upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje ili nedonošenja rješenja Povjerenika za informiranje, odnosno zbog šutnje uprave pokreće korisnik ili tijelo javne vlasti tužbom Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Analiza u ovom radu usmjerena je na tužitelje u upravnom sporu koji su ovlaštene pokrenuti postupak pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske na temelju članka 26. Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje u tekstu: ZPPI).<sup>1</sup> Cilj ovog rada je odgovoriti na pitanje koja vrsta tužitelja je najzastupljenija kada je riječ o pristupu informacijama, odnosno o sudskoj kontroli nad odlukama koje donosi Povjerenik za informiranje.

Ključne riječi: povjerenik za informiranje, žalba, tužba, upravni spor, pristup informacijama, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

---

<sup>1</sup> ZPPI, članak 26.

# **PLAINTIFFS IN PROCEDURES REGARDING ACCESS TO INFORMATION**

## **SUMMARY**

Judicial protection of the right of access information is ensured in an administrative dispute. An administrative dispute against the decision of the Information Commissioner or the failure to issue a decision of the Information Commissioner, that is, the administration's silence, is initiated by the user or public authority by filing a lawsuit with the High Administrative Court of the Republic of Croatia. The analysis in this paper is focused on plaintiffs in an administrative dispute who are authorized to initiate proceedings before the High Administrative Court of the Republic of Croatia based on Article 26 of the Law on the right of access to information. The aim of this paper is to answer the question of which type of prosecutor is the most represented when it comes to access to information, that is, judicial control over the decisions made by the Information Commissioner.

Key words: Information Commissioner, appeal, complaint, administrative dispute, access to information, units of local and regional self-government

# 1. UVOD

Tema ovog završnog rada je „Tužitelji u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama“. S obzirom kako je tema vezana uz tužitelje u prvom dijelu rada govori se o upravnom sporu, strankama u upravnom sporu, tužbi te odlukama koje donosi Visoki upravni sud Republike Hrvatske. U drugom dijelu rada ukratko se govori o pravu na pristup informacijama i ograničenju prava na pristup informacijama te je prikazana analiza žalbenog postupka u Uredu povjerenika za informiranje i provedena analiza upravnih sporova u 2020. i 2021. godini koji su pokrenule jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s obzirom da je u tom razdoblju upućeno najviše žalbi upravo protiv njihovih odluka kada su rješavali zahtjeve za pristup informacijama. Sudska zaštita prava na pristup informacijama osigurana je u formi upravnog spora. Protiv rješenja Povjerenika za informiranje žalba nije dopuštena već se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Specifično je da je Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>2</sup> propisano kako upravni spor može pokrenuti stranka, ali i tijelo javne vlasti koje je odlučivalo u prvom stupnju upravnog postupka. Pravo na pristup informacijama Ustavom je zajamčeno pravo koje se primarno ostvaruje proaktivnom objavom informacija tijela javne vlasti na svojim internetskim stranicama kao i objavom otvorenih podataka, osiguravanjem javnosti rada tijela javne vlasti te provedbom savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na interese korisnika. Objavljivanjem točnih, pravodobnih i potpunih informacija vlast postaje transparenta i otvorena te građanima omogućuje uvid u rad i rezultate njihovog rada. Možemo reći da je pravo na pristup informacijama preventivni instrument za borbu protiv korupcije.

---

<sup>2</sup> ZPPI, Narodne novine, broj 25/13, 85/15 i 69/22.

## 1.1. UPRAVNI SPOR OPĆENITO

Upravni spor je oblik sudske kontrole nad upravom i to kontrole upravnog, odnosno pojedinačnog akta. U upravnom sporu propisan je rok za predaju tužbe koji iznosi 30 dana računajući od dana dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje. Zakon o upravnim sporovima je tako utvrdio jedinstveni zakonski rok unutar kojeg se tužba mora podići i to neovisno tko se javlja kao tužitelj. Dakle, to znači da tridesetodnevni rok vrijedi i za tijelo ovlašteno za podizanje tužbe, ako mu je akt dostavljen.<sup>3</sup> Međutim, u slučaju da pojedinačna odluka nije dostavljena stranci prema propisanim pravilima o dostavi tada Zakon o upravnim sporovima<sup>4</sup> propisuje da je „rok za podnošenje tužbe 90 dana od dana kada je stranka saznala ili je mogla saznati za tu odluku, a najkasnije 5 godina nakon što protekne rok od 30 dana od dana dostave odluke“.<sup>5</sup> „Ako je riječ o tužbi zbog propuštanja donošenja odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku, tzv. šutnja uprave tada se tužba može podnijeti tek kada prođe 8 dana od propisanog roka“.<sup>6</sup> „Ako je u uputi o pravnom lijeku propisan dulji rok za pokretanje spora od roka propisanog zakonom, tada se tužba može podnijeti u tom roku“.<sup>7</sup> „U slučaju da je u uputi o pravnom lijeku pogrešno navedeno da tužba nije dopuštena, tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kada je stranka saznala ili je mogla saznati za mogućnost podnošenja tužbe“.<sup>8</sup>

Sudska zaštita prava na pristup informacijama osigurana je u formi upravnog spora. Upravni spor kao oblik sudske zaštite uređen je Zakonom o pravu na pristup informacijama. „Protiv rješenja Povjerenika za informiranje žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Visoki upravni sud Republike Hrvatske mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje“.<sup>9</sup> Već na prvi pogled jasno je da se zakonodavac odlučio kako će upravni spor u ovom pravnom području biti primarno reguliran Zakonom o upravnim sporovima. Međutim to ne znači da u Zakonu o pravu na pristup informacijama ne postoje odstupanja od pravnog režima utvrđenog Zakonom o upravnim sporovima.

---

<sup>3</sup> Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 508.

<sup>4</sup> ZUS, Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>5</sup> *Ibid.*, članak 24. stavak 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*, stavak 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*, stavak 4.

<sup>8</sup> *Ibid.*, stavak 5.

<sup>9</sup> ZPPI, članak 23.



Kada ih poredamo po važnosti dolazi se do sljedećeg pregleda:

1. upravni spor provodi Visoki upravni sud Republike Hrvatske u prvom i jedinom stupnju
2. upravni spor može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je odlučivalo u prvom stupnju upravnog postupka, a od jednake važnosti je i
3. iznimka prema kojoj tužba u tom slučaju bezuvjetno odgađa učinak osporenog rješenja Povjerenika kojim je ovaj omogućio pristup informaciji, te
4. odluka o ovovrsnom upravnom sporu mora biti donesena unutar roka od 90 dana.<sup>10</sup>

## **1.2. STRANKE U UPRAVNOM SPORU**

Upravni spor nastaje kada nezadovoljna stranka pokrene tužbu, osporavajući konkretnom upravnom aktu zakonitost. Stranka tužbom zahtijeva od suda da nakon što utvrdi nezakonitost stavi izvan snage sam akt u cijelosti ili djelomično i tako zaštiti prava odnosno interese stranke koje ona smatra povrijeđenim upravnim aktom kojega tužbom osporava.<sup>11</sup> Prema Zakonu o upravnim sporovima u upravnom sporu postoje tri vrste stranaka, a to su tužitelj, tuženik i zainteresirana treća osoba.<sup>12</sup>

### **1.2.1. TUŽITELJ**

Borković navodi da: „Određivanje aktivne legitimacije za pokretanje upravnog spora Zakon o upravnim sporovima je riješio tako da je propisao da tužitelj u upravnom sporu može biti pojedinac, pravna osoba, organizacija, skupina osoba, naselje i slično, kad smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu. Vezano za određivanje legitimacije za pokretanje spora postoje određene specifičnosti. Prva je ta da tužitelj može biti fizička i pravna osoba. Osim toga i subjekti koji nemaju svojstvo fizičke odnosno pravne osobe (npr. državno tijelo, poslovna jedinica, naselje i sl.) mogu pokrenuti upravni spor, ako mogu biti nosioci prava i obveza o kojima se rješava u pravnom postupku. Drugo, potrebno je da takav tužitelj smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno

---

<sup>10</sup> Šprajc, I., Kritične točke uređenja upravnosudske zaštite u Zakonu o pravu na pristup informacijama, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, br. 6, 2017., str. 1199.

<sup>11</sup> Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, 2002., str. 502.

<sup>12</sup> ZUS, članak 16.

kakvo pravo ili neposredan osobni interes zasnovan na zakonu. Kao uvjet za mogućnost pokretanja spora ne traži se da je i stvarno došlo do povrede prava odnosno interesa, već se dopušta pokretanje spora onome koji samo smatra da je došlo do takve povrede, a nakon pokretanja spora sud će odlučiti da li je akt zakonit ili nije i postoji li zaista povreda prava ili interesa. Treća specifičnost vidi se u tome što razlog za podizanje tužbe može biti povreda kakvog prava ili povreda neposrednog osobnog interesa zasnovanog na zakonu. Najčešće će razlog za podizanje tužbe i pokretanje spora biti povreda kakvog prava. Osim povrede kakvog prava, daje i povreda interesa aktivnu legitimaciju za pokretanje spora. Da bi povreda interesa mogla predstavljati osnovu za sudsku intervenciju radi njegove zaštite, Zakon o upravnim sporovima propisuje da takav interes (koji može biti bilo koje prirode: ekonomske, financijske, materijalne i sl.) mora biti neposredan, osoban i zasnovan na zakonu. Neposrednost interesa znači da je riječ o interesu koji je u neposrednoj vezi s odlukom u upravnom aktu, interesu što ga ta odluka vrijeda, pa bi interes bio zadovoljen čim bi bio stavljen izvan snage akt kojim se on vrijeda. Neposredan interes mora biti osoban u smislu da je vezan za samu osobu tužitelja. Interes mora biti zasnovan na zakonu, odnosno mora proizlaziti iz zakona“.<sup>13</sup>

### **1.2.2. TUŽENIK**

Tuženik u upravnom sporu je tijelo čiji se akt osporava. Svojstvo tuženika ima donosilac upravnog akta, odnosno svako ono tijelo koje može donositi takve akte koji prema zakonu imaju kvalitetu upravnog akta. Tko je tužena strana u konkretnom upravnom sporu vidi se iz same tužbe kojom se spor pokreće. U tužbi je tužitelj dužan navesti upravni akt protiv kojeg se tužba podnosi. Kada se upravni spor pokreće zato što nadležno tijelo javne vlasti o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije uopće donijelo odgovarajući upravni akt (tzv. šutnja uprave), tuženik je tijelo koje je bilo dužno takav akt donijeti.<sup>14</sup>

### **1.2.3. ZAINTERESIRANA TREĆA OSOBA**

Zainteresirana osoba u upravnom sporu je treća osoba kojoj bi poništavanje upravnog akta neposredno bilo na štetu. Ona u upravnom sporu ima položaj stranke.<sup>15</sup> Sukladno čl. 19. st. 1.

---

<sup>13</sup> Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, 2002., str. 502. – 504.

<sup>14</sup> *Ibid.*, str. 505.

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 505.

i 2. Zakona o upravnim sporovima, zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes. Zainteresirana osoba je i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona.<sup>16</sup>

### 1.3. TUŽBA

Upravni spor pokreće se tužbom, što znači da ukoliko nema podnesene formalne tužbe nema ni upravnog spora. Tužbom se sukladno čl. 22. st. 2. Zakona o upravnim sporovima se može zahtijevati:

1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke,
2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku,
3. postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti,
4. oglašivanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.<sup>17</sup>

Zakon o upravnim sporovima propisuje da „tužba mora biti razumljiva i obvezno mora sadržavati:

1. naziv suda kojem se podnosi,
2. osobno ime, odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu tužitelja,
3. naziv i osobni identifikacijski broj tuženika,
4. oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva,
5. tužbeni zahtjev,
6. opseg osporavanja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora,
7. razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja,
8. činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev,
9. potpis tužitelja“.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> ZUS, članak 19. stavak 1. i 2.

<sup>17</sup> ZUS, članak 22. stavak 2.

<sup>18</sup> ZUS, članak 23.

## **1.4. ODLUKE VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**

U upravnom sporu sud donosi dvije vrste odluka: presudu i rješenje. Svoje odluke sud donosi većinom glasova. O vijećanju i glasanju (koje se uvijek obavlja bez prisutnosti stranaka) vodi se poseban zapisnik koji potpisuju svi članovi vijeća i zapisničar. Sud rješava spor presudom na način da uvaži tužbu i tada se poništi upravni akt ili da odbije tužbu kao neosnovanu. Kada se osporava upravni akt, presuda može imati samo ovakva dva moguća dispozitiva.<sup>19</sup>

### **1.4.1. PRESUDA**

„O tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja sud odlučuje presudom. Presuda se donosi i objavljuje u ime Republike Hrvatske. Sud presudu donosi prema slobodnom uvjerenju te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja. Presuda se može temeljiti samo na činjenicama i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja“.<sup>20</sup>

### **1.4.2. RJEŠENJE**

„O postupovnim pitanjima sud odlučuje rješenjem. Rješenja koja se odnose na upravljanje postupkom te rješenja koja se donose na raspravi donosi sudac kojem je predmet dodijeljen u rad. Rješenje objavljeno na raspravi prema strankama ima učinak od trenutka objave. Rješenje doneseno izvan rasprave sud će strankama dostaviti pisanim ili elektroničkim putem. Rješenje u pisanom ili elektroničkom obliku prema strankama ima učinak od trenutka uredne dostave. Pisani otpravak rješenja sadržava uvod i izreku. Rješenje mora biti obrazloženo ako se njime odbija prijedlog stranke ili ako se njime rješava o suprotnim prijedlozima stranaka, a može biti obrazloženo kad sud to smatra potrebnim. Ako je protiv rješenja dopuštena žalba, pisani otpravak rješenja mora sadržavati i uputu o pravnom lijeku“.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 513.

<sup>20</sup> ZUS, članak 55.

<sup>21</sup> *Ibid.*, članak 65.

## 2. OPĆENITO O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Suvremeni razvoj zakonodavstva o pravu na pristup informacijama kao zasebnom pravu koje pripada svim građanima u smislu globalnog trenda započinje tek u drugoj polovici 20. stoljeća. Osobit poticaj razvoju pristupa informacijama, nakon što je desetak najrazvijenijih demokratskih država svijeta donijelo svoje zakone o pravu na pristup informacijama tijekom 70-ih i početkom 80-ih, čine globalizacija, razvoj informacijskog društva kao i potreba suzbijanja korupcije diljem svijeta.<sup>22</sup> Rajko navodi kako: "Regulacija prava na pristup informacijama nije jedini, ali je najvažniji dio međusobno isprepletene materije informacijskoga upravnog prava. Informacijsko upravno pravo je područje koje osim prava na pristup informacijama obuhvaća i zaštitu osobnih podataka, zaštitu tajnih (klasificiranih) podataka, dio medijskog prava, rad arhiva, dio propisa o sustavu uprave kojim je uređen odnos uprave i građana, procesnu materiju poput javnosti rasprava, uvida u spise i pristupa dokaznom materijalu, službenu statistiku, itd."<sup>23</sup> Ofak ističe četiri osnovne karakteristike prava na pristup informacijama, a to su: „Pravo na pristup informacijama zasebno je ljudsko pravo. Pravo na pristup informacijama pripada svakoj osobi bez diskriminacije. Kao treća karakteristika ističe se kako ne postoje ograničenja u vezi s naravi (kategorije, karaktera, vrste) informacija koje se traže. Nadalje, četvrta karakteristika prava na pristup informacijama jest nepostojanje obveze korisnika da navede razlog zbog kojeg traži pristup informacijama."<sup>24</sup> Jedan od osnovnih političkih i upravnih trendova od 90-ih godina odnosi se na usvajanje načela transparentnosti u radu uprave i javne vlasti općenito. Ideja da vlast treba biti otvorena, vidljiva, pristupačna, informirati građane i organizirane interese o onome što radi i kako troši javna sredstva smatra se temeljem suvremenih demokratskih država. Osnovni instrument za ostvarivanje transparentnosti jest donošenje zakona kojima se osigurava i uređuje pravo na pristup informacijama.<sup>25</sup> Musa navodi kako: „Transparentnost znači da su javne informacije dostupne javnosti i da, ovisno o vrsti informacije, mogu biti pružene građanima ili drugim subjektima (privatni ili civilni sektor) na zahtjev. Građanima se na uvid pružaju podaci o radu

---

<sup>22</sup> Musa, A., Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2015., str. 108.

<sup>23</sup> Rajko, A., Novi Zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, 2014., str. 416.

<sup>24</sup> Ofak, L., Pravo na pristup informacijama kao ljudsko pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, br. 2, 2016., str. 924. – 926.

<sup>25</sup> Musa, A., Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2015., str. 107.

tijela javne vlasti, a građani su manje ili više sposobni i angažirani receptori u komunikacijskom procesu koji se kreće od tijela javne vlasti prema javnosti, samoinicijativno ili na zahtjev.“<sup>26</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama stupio na snagu 8. ožujka 2013. godine te je u hrvatski pravni sustav uveo instituciju Povjerenika za informiranje. Povjerenik za informiranje je neovisno tijelo koje štiti Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama. Povjerenika za informiranje bira Hrvatski sabor na mandat od pet godina uz mogućnost ponovnog izbora.<sup>27</sup> Povjereniku za informiranje u radu pomaže njegov ured kao stručna služba. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug službi uređeni su Poslovnikom povjerenika za informiranje.<sup>28</sup> Glavni zadaci Povjerenika za informiranje su provođenje drugostupanjskog žalbenog postupka, inspekcijski nadzor, nadzor nad provedbom zakona, uspostavljanje međunarodne suradnje i suradnje s tijelima Europske unije, ali i domaće suradnje s tijelima javne vlasti, informiranje javnosti i promicanje prava na pristup informacijama, predlaganje mjera i programa za usavršavanje u području prava na pristup informacijama.<sup>29</sup> Musa navodi da: „Razvoj prava na pristup informacijama u Hrvatskoj možemo vidjeti kroz tri faze u kojima su se odvijale promjene pravnog okvira i institucionalne podrške tom pravu, u najvećoj mjeri bile su potaknute željom te borbom protiv korupcije, ali i potrebom za ispunjavanje uvjeta za pristupanje Europskoj uniji. Prva faza započinje donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama 2003. godine kojim je prvi put uređeno to pravo i omogućeno razvijanje transparentne javne uprave. Druga faza započinje 2010. godine kada je pravo na pristup informacijama podignuto na razinu ustavom zajamčenog prava. Promjenom Ustava Republike Hrvatske u lipnju 2010. godine u članak 38. unesena je odredba stavka 3. koja glasi: „*Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.*“ Treća faza započinje 2013. godine kada je donesen i stupio na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13).“<sup>30</sup> Zakonom iz 2013. godine došlo je do bitnih poboljšanja u ostvarivanju prava na pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti. Proaktivna objava i uključivanje javnosti u kreiranje javnih politika i propisa pokazalo se bitnim za odnos građana i tijela javne vlasti. Posljedica je

---

<sup>26</sup> Musa, A., Transparentnost - zašto i kako? U: Musa, A. (ur.), 5. Forum za javnu upravu - Transparentnost u javnom upravljanju, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu, 2013. str. 11.

<sup>27</sup> <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/26131#> pristupljeno dana 20. ožujka 2022.

<sup>28</sup> Poslovnik Povjerenika za informiranje, Narodne novine, broj 41/2016.

<sup>29</sup> <https://pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/> pristupljeno 5. svibnja 2022.

<sup>30</sup> Musa, A., Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj. Projekt: Novi hrvatski pravni sustav, Pravni fakultet u Zagrebu, 2014, str. 16. - 18.

bila znatno povećan interes javnosti za pristup informacijama tijela javne vlasti.<sup>31</sup> Posljednja novela Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2022. godine pokazala je da je u primjeni određenih odredbi dolazilo do neujednačenog postupanja zbog različitog tumačenja određenih zakonskih odredbi i upozoravanja u sudskim odlukama da postoje određene pravne praznine koje je potrebno regulirati.<sup>32</sup> Tijela javne vlasti imaju obvezu radi osiguravanja prava na pristup informacijama donijeti Odluku o imenovanju službenika za informiranje kojom će imenovati službenu osobu zaduženu za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, odnosno službenika za informiranje.<sup>33</sup>

### 3. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine u članak 38. je izrijeком uvršteno „jamstvo prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom“.<sup>34</sup> Svako ograničenje prava na pristup informacijama podliježe četverodijelnom testu, odnosno kumulativnom ispunjenju sljedećih pretpostavki:

- a) propisanost zakonom,
- b) razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju,
- c) potreba zaštite (barem) jednog od četiriju dobara – slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja,
- d) nužnost u slobodnome i demokratskom društvu.<sup>35</sup>

Pravo na pristup informacijama nije apsolutno, već je podložno ograničenjima kako bi se određene vrste informacija mogle zaštititi od otkrivanja. Test razmjernosti i javnog interesa

---

<sup>31</sup> Pičuljan, Z., Botički, J. i Andrić, M., Pristup informacijama tijela javne vlasti: suvremeno pravo i njegova regulacija, Zbornik radova Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka, Split, 2015. str. 148. – 149.

<sup>32</sup> Pičuljan, Z., Bevandić, D., Doseg upravne i sudske prakse u pravu na pristup informacijama, Zbornik radova 10. savjetovanja, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2022., str. 182.

<sup>33</sup> Uputa za provedbu članka 13. Zakona o pravu na pristup informacijama, <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Uputa-cl.13-ZPPI.pdf?x57830> pristupljeno 11. listopada 2022.

<sup>34</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 38.

<sup>35</sup> Rajko, A., Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora, Hrvatska javna uprava, god 2010., str. 637.

potreban je kako bi ograničenja prava na pristup informacijama bila proporcionalna, opravdana i potrebna, te da se time ne šteti interesu kojeg je u konkretnom slučaju potrebno više štiti. Cilj provođenja testa je omogućiti pristup što širem krugu informacija, a ograničenja predstavljaju iznimke koje treba usko tumačiti. Test razmjernosti i javnog interesa provodi se isključivo kada su u pitanju ograničenja relativnog karaktera, s obzirom da ona apsolutnog tipa sama po sebi nalažu tijelu javne vlasti da onemoguće pristup zatraženoj informaciji.<sup>36</sup>

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje da će „tijelo javne vlasti uskratiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka“.<sup>37</sup> Povjerenik za informiranje u vodiču za korisnike Ostvari svoje pravo na pristup informacijama navodi kako: „u tom slučaju nema potrebe za provedbom testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno za procjenom opravdanosti uskrate informaciji, već je tijelo javne vlasti obvezno uskratiti pristup samom činjenicom da se provode radnje u tim postupcima i to dokle god ti postupci traju. Tijelo javne vlasti može rješenjem ograničiti pristup informaciji u određenim slučajevima, ali prethodno mora provesti test razmjernosti i javnog interesa, tj. procijeniti da li je uskrata prava na pristup informaciji opravdana do te mjere da bi objavljivanje informacije usprkos ograničenju dovelo do štete po zaštićeni interes koja bi bila veća od koristi koja bi nastala pružanjem informacije. Važno je da tijelo javne vlasti kvalitetno obrazloži svoje argumente za obje opcije, kako bi se opravdanost rezultata testa mogla ispitati u žalbenom postupku“.<sup>38</sup>

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje mogućnost ograničenja pristupa informacijama, a to je:

- „ako se radi o klasificiranim informacijama,
- ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna,
- ako je informacija porezna tajna,
- ako je informacija predstavlja osobni podatak,
- ako je informacija zaštićena intelektualnim vlasništvom, osim u slučaju izričitog pristanka vlasnika prava,

---

<sup>36</sup> Odić, N., Galović, R., Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Sveučilište u Zagrebu, 2015. str. 22. i 38.

<sup>37</sup> ZPPI, članak 15. stavak 1.

<sup>38</sup> Povjerenik za informiranje, Ostvari svoje pravo na informaciju: Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2016. - [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Vodic\\_za\\_korisnike-e\\_book.pdf?x57830](https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Vodic_za_korisnike-e_book.pdf?x57830), pristupljeno 14. listopada 2022.



- ako je pristup informaciji ograničen međunarodnim ugovorima ili je informacija nastala u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do završetka tih postupka ili se radi o informaciji nastaloj u vezi održavanja diplomatskih odnosa,
- u ostalim zakonom propisanim slučajevima“.<sup>39</sup>

Tijela javne vlasti sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama mogu ograničiti pristup informaciji i u još nekim slučajevima i to ako postoje osnove sumnje da bi objavljivanje informacije moglo:

- „onemogućiti učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne,
- onemogućiti rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti,
- ako se radi o informaciji koja je u postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade,
- ako se radi o informaciji koja je nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akta ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova“.<sup>40</sup>

Ako tijelo javne vlasti utvrdi da je potrebno ograničiti pristup zatraženoj informaciji (u cijelosti ili djelomično) o tome mora donijeti rješenje. Rješenje mora biti obrazloženo i sadržavati uputu o pravnom lijeku sa mogućnošću izjavljivanja žalbe Povjereniku za informiranje.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> ZPPI, članak 15. stavak 2.

<sup>40</sup> *Ibid.*, stavak 3. i 4.

<sup>41</sup> Povjerenik za informiranje, Ostvari svoje pravo na informaciju: Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2016. - [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Vodic\\_za\\_korisnike-e\\_book.pdf?x57830](https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Vodic_za_korisnike-e_book.pdf?x57830), pristupljeno 14. listopada 2022.

## 4. ANALIZA ŽALBENOG POSTUPKA UREDA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE

„Povjerenik za informiranje je drugostupanjsko tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, odnosno u okviru svoje nadležnosti odlučuje o žalbama korisnika izjavljenima protiv rješenja kojima tijela javne vlasti odbiju ili odbace zahtjev te u slučajevima kada tijelo javne vlasti ne odluči o zahtjevu u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana, ako je tijelo javne vlasti produžilo rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave)“.<sup>42</sup>

Tijekom 2020. godine Povjerenik za informiranje je ukupno zaprimio 1.516 žalbi. Od 1.516 zaprimljenih žalbi, 1.507 se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 8 na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Od ukupno zaprimljenih žalbi, 972 se odnose na žalbe zbog šutnje uprave. Najveći broj žalbi zbog šutnje uprave upućen je prema ovim tijelima javne vlasti:

1. Grad Zagreb (31),
2. Državni inspektorat (20),
3. Hrvatska elektroprivreda d.d. (14),
4. Ministarstvo znanosti i obrazovanja (14),
5. Ministarstvo pravosuđa i uprave (14),
6. Ministarstvo financija (13),
7. Ministarstvo unutarnjih poslova (13) i
8. Hrvatski judo savez (13).

Na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija izjavljene su 544 žalbe. Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2020. godini najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i to 627 te trgovačkim društvima koja su u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave njih 170.<sup>43</sup>

U 2020. godini, zlouporaba prava, traženje informacije koja se ne smatra informacijom sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, osobni podaci, poslovna ili profesionalna

---

<sup>42</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu., str. 14., <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjescia-o-provedbi-zppi/> - pristupljeno 2. svibnja 2022.

<sup>43</sup> *Ibid.*, str. 15.

tajna bili su najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva, te su zbog toga najviše i podnesene žalbe, a kao razlog za odbacivanje zahtjeva je to što tijelo javne vlasti ne posjeduje traženu informaciju.<sup>44</sup>

Kako smo prethodno naveli, Povjerenik za informiranje je tijekom 2020. godine zaprimio 627 žalbi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a najviše ih se odnosilo se na postupanje:

- a) Grada Zagreba - 65,
- b) Grada Jastrebarskog - 14,
- c) Grada Dubrovnika - 13,
- d) Općine Primošten - 12,
- e) Općine Ivankovo – 11,
- f) Šibensko-kninske županije - 9.<sup>45</sup>

Kada govorimo o šutnji uprave, u gotovo polovici slučajeva, samo podnošenje žalbe protiv jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bio je poticaj da se riješi zahtjev za pristup informacijama. To znači da nije bilo bitnih razloga za nepostupanje po podnesenim zahtjevima za pristup informacijama te da se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka. No u trećini slučajeva po žalbi zbog šutnje uprave, iako su korisnici izjavili žalbe Povjereniku, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i dalje nisu riješile zahtjeve, tako da je Povjerenik morao naložiti rješavanje. Tu je vidljivo da postoji nespremnost za rješavanje zahtjeva ili namjerno ignoriranje podnesenih zahtjeva neovisno o tome koju odluku tijelo javne vlasti treba donijeti. Vezano za rješenja o odbijanju ili rješenja o odbacivanju zahtjeva, riješene su 122 žalbe.

Dakle, kada jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rješavaju zahtjeve za pristup informacijama, statistika pokazuje da je njihovo odlučivanje nezakonito u 60,66% slučajeva, a u slučaju izjavljene žalbe zbog šutnje uprave i dalje u trećini slučajeva ne donose odluku, dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik za informiranje. Odugovlačenjem postupka znatno otežavaju korisniku pristup informaciji.

Glavni problemi u ostvarivanju prava na pristup informacijama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave su nedostatni stručni kapaciteti lokalnih jedinica, nedovoljno poznavanje propisa, ali i pretpostavka da dio predmeta proizlazi iz osobne prirode

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, str. 19.

<sup>45</sup> *Ibid.*, str. 26.

između čelnika tijela javne vlasti i korisnika (zaposlenika ili bivših zaposlenika, vijećnika i sl.).<sup>46</sup>

Povjerenik za informiranje je tijekom 2021. godine zaprimio ukupno 958 žalbi, od kojih se 952 odnose na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 6 na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Od ukupno zaprimljenih žalbi, 532 se odnose na žalbe zbog šutnje uprave. Najveći broj žalbi zbog šutnje uprave upućen je prema ovim tijelima javne vlasti:

1. Grad Dubrovnik (34),
2. Grad Zagreb (22),
3. Ministarstvo zdravstva (17),
4. Državni inspektorat (17),
5. Sveučilište u Dubrovniku (17),
6. Studentski centar Sveučilišta u Dubrovniku (16),
7. Ministarstvo znanosti i obrazovanja (13),
8. Ministarstvo financija (11),
9. Ministarstvo pravosuđa i uprave (10),
10. Hrvatski zavod za javno zdravstvo (10).<sup>47</sup>

Na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija izjavljeno je 412 žalbi.<sup>48</sup> Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2021. godini najveći broj žalbi odnosio se na zahtjeve upućene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i to 256 te ustanovama 179.<sup>49</sup>

Povjerenik za informiranje je tijekom 2021. godine zaprimio 256 žalbi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vezane za zahtjeve za pristup informacijama što ponovno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i 2020. godine, svrstava na prvo mjesto po broju zaprimljenih žalbi u odnosu na ostale kategorije tijela javne vlasti. Najveći broj odnosio se na postupanje:

- a) Grada Zagreba - 41 (od koje se 1 odnosi na Gradsku četvrt Trešnjevka-sjever),

---

<sup>46</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu., str.27. <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>, pristupljeno 2. svibnja 2022.

<sup>47</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, str. 14., <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>, pristupljeno 10. svibnja 2022.

<sup>48</sup> *Ibid.*, str. 15.

<sup>49</sup> *Ibid.*, str. 17.

- b) Grada Dubrovnika - 38,
- c) Općine Ivankovo - 13,
- d) Karlovačke županije - 12,
- e) Grada Splita - 9, (od kojih se 1 odnosi na Gradski kotar Bačvice) i
- f) Grada Krka - 6.

Tijekom 2021. godine u 38,96% slučajeva zbog šutnje uprave samo podnošenje žalbe bio je poticaj da se riješi zahtjev. To znači da nije ni bilo razloga za nepostupanje od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po podnesenim zahtjevima i da se moglo izbjeći vođenje žalbenog postupka.

Kada pogledamo žalbe zbog šutnje uprave u 40,91% slučajeva usprkos izjavljivanju žalbe Povjereniku za informiranje, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su i dalje ignorirale zahtjeve, tako da je Povjerenik za informiranje morao naložiti rješavanje, što ponovno kao i u 2020. godini pokazuje da postoji nespremnost za rješavanje zahtjeva neovisno o tome koju je odluku tijelo treba donijeti.

Povjerenik za informiranje riješio je 190 žalbi izjavljenih na rješenja o odbijanju ili rješenja o odbacivanju zahtjeva. Utvrđeno je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pravilno i zakonito riješile 34 zahtjeva kada su korisnicima uskratile informaciju ili im odbacile zahtjev iz Zakonom utvrđenih razloga, a u 137 slučajeva utvrđeno je da su takva rješenja nezakonita te je iste Povjerenik za informiranje poništio. No unatoč tome i dalje je visok postotak nezakonitog odlučivanja koji iznosi 72,11%, a u slučaju izjavljene žalbe zbog šutnje uprave i dalje u 40,91% slučajeva ne donose odluku, dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik za informiranje. Time i dalje znatno otežavaju pristup informaciji odugovlačenjem postupka kao što je bio slučaj i u 2020. godini.<sup>50</sup>

Kada se usporede podaci iz 2020. i 2021. godine, vidljivo je da je kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i dalje prisutan problem nedostupnosti informacija koje su u posjedu tih tijela. Najveći problemi polaze od nedovoljnih stručnih kapaciteta lokalnih jedinica, nedovoljnog poznavanja propisa, nedovoljnih financijskih sredstava koja su potrebna za pokretanje i ažuriranje web stranica kao i međusobnih odnosa čelnika i korisnika kada su zahtjevi pokrenuti razlozima osobne prirode.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 29. i 30.

Tablica 1. Broj zaprimljenih žalbi od 2013.-2021.<sup>51</sup>

<b>Godina</b>	<b>Zaprimljene žalbe</b>
<b>2013.</b>	515
<b>2014.</b>	658
<b>2015.</b>	624
<b>2016.</b>	635
<b>2017.</b>	1.172
<b>2018.</b>	1.010
<b>2019.</b>	814
<b>2020.</b>	1.516
<b>2021.</b>	958
<b>UKUPNO</b>	<b>7.902.</b>

U tablici broj 2 možemo vidjeti podatke o izjavljenim žalbama u 2020. i 2021. godini prema vrstama tijela javne vlasti.

Tablica 2. Žalbe prema vrstama tijela javne vlasti u 2020. i 2021. godine.<sup>52</sup>

	<b>2020.</b>	<b>2021.</b>
<b>Tijela javne vlasti</b>	<b>Broj žalbi</b>	<b>Broj žalbi</b>
Državna tijela	42	18
Tijela državne uprave	157	168
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	627	256
Pravosudna tijela	75	24
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	77	53
Ustanove	123	179
Trgovačka društva - RH	150	43

<sup>51</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, str. 15.

<sup>52</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. i 2021. godinu.

Trgovačka društva – JLP(R)S	170	134
Udruge i komore	68	56
Ostale pravne osobe	22	19
<b>UKUPNO</b>	<b>1.511</b>	<b>950</b>

## 5. TUŽBE PROTIV RJEŠENJA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE

U 2020. godini pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske pokrenut je 201 upravni spor. Kada se uspoređi sa 2021. godinom u kojoj je pokrenuto 112 upravnih sporova, vidljivo je da je u 2021. godini pokrenuto 44,28% upravnih sporova manje nego prethodne godine. U 2020. godini protiv rješenja Povjerenika za informiranje pokrenuta su 154 upravna spora, dok su u 2021. godini u 107 slučajeva upravni sporovi pokrenuti protiv rješenja Povjerenika za informiranje. Što se tiče upravnih sporova pokrenutih zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave) bilo ih je 47. Uspoređujući podatke iz 2021. godine, kada je pokrenuto 5 upravnih sporova zbog šutnje uprave Povjerenika, u 2021. godini je vidljivo smanjenje takve vrste tužbi za 89,36%.

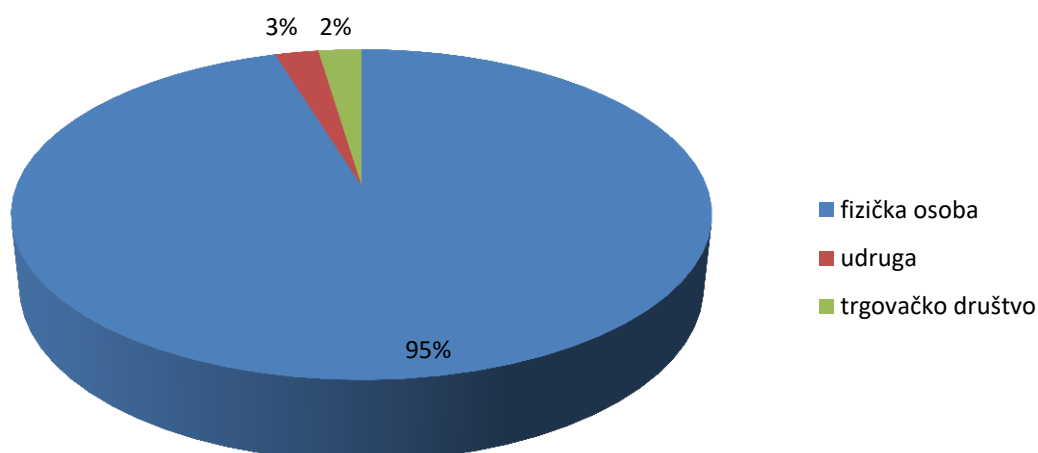
Tablica 3. Upravni sporovi u 2020. i 2021. godini.<sup>53</sup>

<b>Upravni sporovi i tužbe u 2020. i 2021.</b>	<b>Broj 2020.</b>	<b>Broj 2021.</b>
<b>Zaprimljene tužbe</b>	<b>201</b>	<b>112</b>
<b>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</b>	154	107
<b>Tužbe zbog šutnje uprave</b>	47	5

Što se tiče podnositelja tužbi u 2020. godini 127 korisnika podnijelo je tužbe pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, dok su 74 tužbe podnijela tijela javne vlasti. Podaci o korisnicima kao podnositeljima tužbi prikazani su na slici br. 4. iz koje je vidljivo kako je 95% ili 121 upravni spor pokrenut od strane fizičkih osoba, a trgovačka društva i udruge samo 3%, odnosno svako po 3 upravna spora.

<sup>53</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. i 2021. godinu.

Slika broj 4. Korisnici kao podnositelji tužbi u 2020. godini.<sup>54</sup>



Tijela javne vlasti pokrenula su tužbama 74 upravna spora, a najveći broj tužbi podnesen je od Hrvatske banke za obnovu i razvitak (16), Grada Zagreba (8), Hrvatske pošte d.d. (6), LNG Hrvatska (5). Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

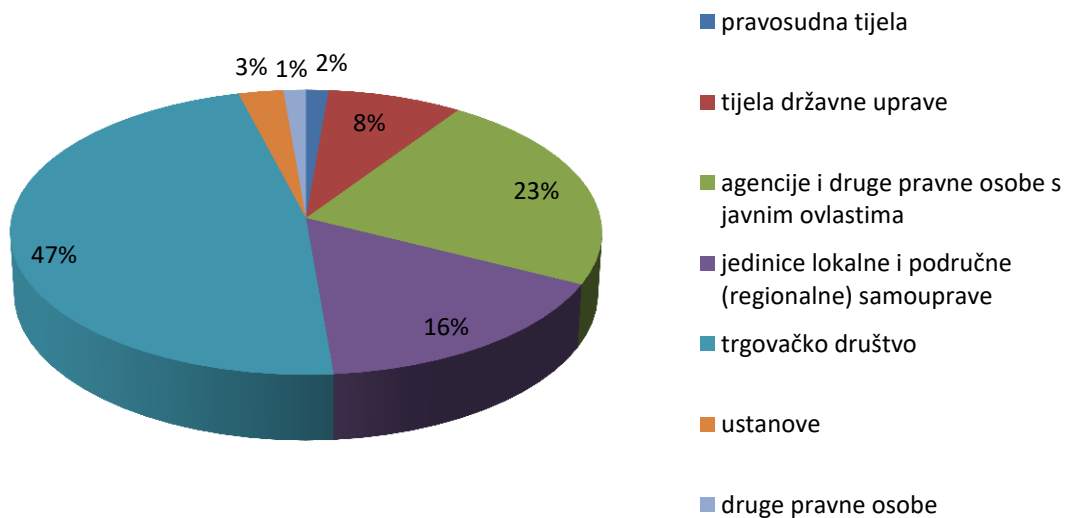
- pravosudna tijela (1 upravni spor) - Upravni sud u Rijeci,
- tijela državne uprave (6 upravnih sporova) – Ministarstvo zdravstva 1, Ministarstvo hrvatskih branitelja 2, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije 1, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova 1, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture 1,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (12 upravnih sporova) – Grad Zagreb 8, Grad Grubišno Polje 2, Općina Strahoninec 1, Grad Biograd na moru 1,
- agencije, zavodi i fondovi (17 upravnih sporova) – Hrvatska banka za obnovu i razvitak 16, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje 1,
- ustanove (2 upravna spora) – Javna ustanova Nacionalni park Krka,
- trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske (28 upravnih sporova) – Hrvatska pošta d.d. 6, LNG Hrvatska d.o.o. 5, JANAF d.d. 4, Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o. 2, Bina Istra d.d. 2, Odašiljači i veze d.o.o. 2, AKD d.o.o. 2, AKD zaštita d.o.o. 1, Croatia banka d.d. 1, HŽ Cargo d.o.o. 1, Zračna luka Dubrovnik d.o.o. 1, Središnje klirinško depozitarno društvo d.d. 1),

<sup>54</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu.



- trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (7 upravnih sporova) – Zagrebački holding d.o.o. 2, Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o. 1, Ceste Jastrebarsko d.o.o. 1, EKO PLUS d.o.o. 1, Gradska plinara d.o.o. 1, Vodovod Dubrovnik d.o.o. 1,
- ostale pravne osobe s javnim ovlastima (1 upravni spor) – Hrvatska komora inženjera strojarstva.<sup>55</sup>

Slika 5. Podnositelji tužbi prema vrstama tijela javne vlasti u 2020. godini.<sup>56</sup>



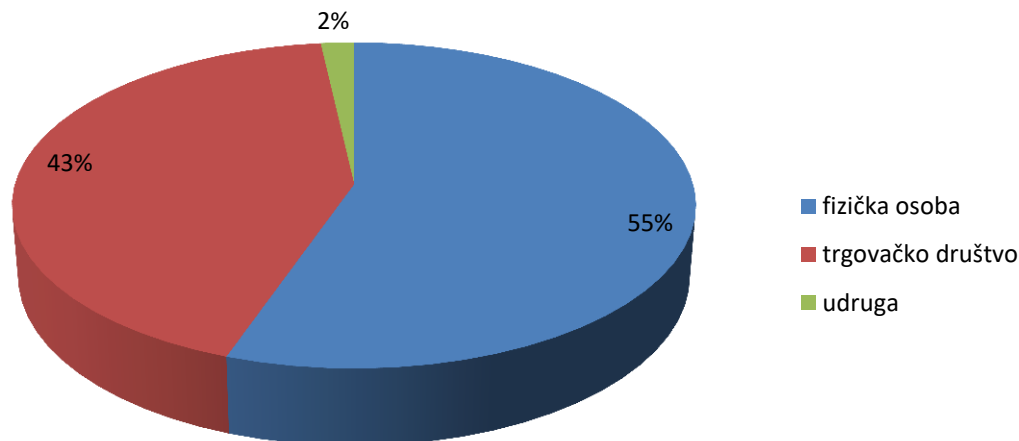
Što se tiče podnositelja tužbi u 2021. godini, važno je naglasiti kako su korisnici i tijela javne vlasti u 2021. godini podnijeli jednak broj tužbi, odnosno po 56 tužbi, što čini ukupan broj od 112 podnesenih tužbi u toj godini. Podaci o korisnicima kao podnositeljima tužbi prikazani su na slici 6. Na slici se vidi kako su 31 upravni spor, odnosno 55% pokrenule fizičke osobe, dok

<sup>55</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu., str. 40. – 42.. <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjescja-o-provedbi-zppi/>, pristupljeno 2. svibnja 2022. godine.

<sup>56</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu.

su 25 upravnih sporova pokrenule pravne osobe, od čega su 24 spora, odnosno 43% pokrenuta od strane trgovačkih društava, a 1 spor, odnosno 2% od strane udruge.

Slika 6. Korisnici kao podnositelji tužbi u 2021. godini.<sup>57</sup>



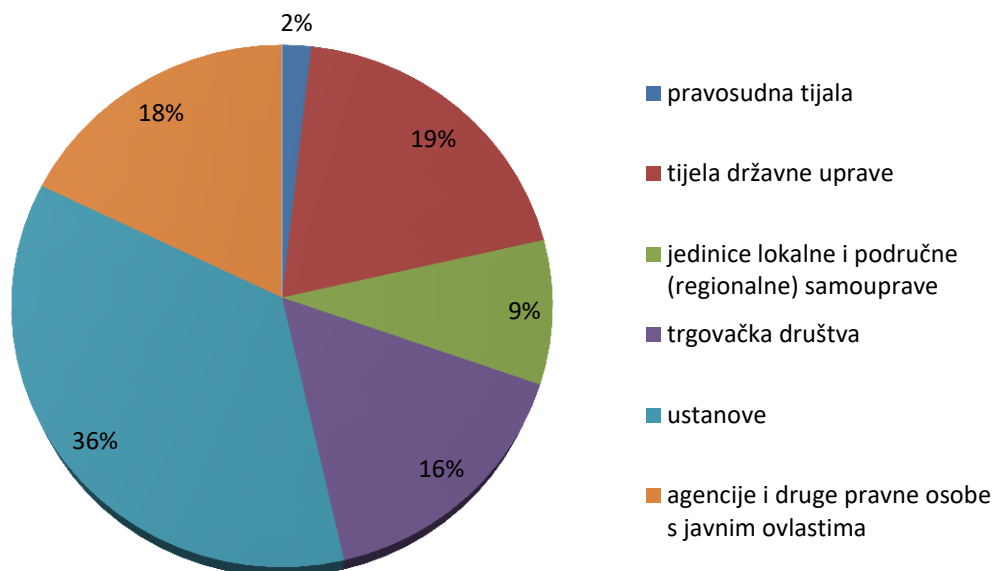
Od 56 upravnih sporova koji su pokrenuti od strane tijela javne vlasti, najveći broj tužbi podnesen je od strane komora (14), zatim Hrvatske banke za obnovu i razvitak (9) te Grada Jastrebarskog (5). Slijedi broj pokrenutih sporova po tijelima:

- državna tijela (1 upravni spor) - Hrvatska narodna banka,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (10 upravnih sporova) - Grad Jastrebarsko 5, Općina Ivankovo 4, Zagrebačka županija 1,
- agencije, zavodi i fondovi (11 upravnih sporova) - Hrvatska banka za obnovu i razvoj 9, Hrvatski zavod za zapošljavanje 1, Hrvatski audiovizualni centar 1,
- trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske (3 upravna spora) - Hrvatska pošta 1, Hrvatski novčarski zavod d.o.o. 1, Autocesta Zagreb Macelj d.o.o. 1,
- trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2 upravna spora) - Zagrebački električni tramvaj d.o.o. 2,

<sup>57</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu.

- ustanove u zdravstvu (3 upravna spora) - Poliklinika za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba 1, Poliklinika za rehabilitaciju slušanja i govora SUVAG 1, Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije 1,
- ustanove u poljoprivredi, šumarstvu i veterinarstvu (1 upravni spor) - Hrvatski veterinarski institut,
- ustanove u socijalnoj skrbi (1 upravni spor) – Centar za socijalnu skrb Zagreb,
- ustanove u kulturi i umjetnosti (2 upravna spora) - Hrvatsko narodno kazalište u Zagrebu 1, Hrvatska radiotelevizija 1,
- ustanove u obrazovanju (2 upravna spora) - Sveučilište u Zagrebu 2,
- ostale pravne osobe s javnim ovlastima (20 upravnih sporova) - Hrvatska odvjetnička komora 8, Hrvatska gospodarska komora 5, Hrvatska komora inženjera strojarstva 2, Hrvatska komora medicinskih sestara 1, Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. 2, Gradska plinara Zagreb – Opskrba d.o.o. 1, Turistička zajednica Grada Zagreba 1).<sup>58</sup>

Slika 7. Podnositelji tužbi prema vrstama tijela javne vlasti u 2021. godini.<sup>59</sup>



<sup>58</sup> Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, str. 44. – 47., <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>, pristupljeno 10. Svibnja 2022. godine.

<sup>59</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu.

Tablica broj 8. Upravni sporovi prema tužiteljima u 2020. i 2021. godini.<sup>60</sup>

	Podnesene tužbe 2020.		Podnesene tužbe 2021.	
<b>Prema tužiteljima</b>	<b>201</b>	100%	<b>112</b>	100%
<i>korisnici</i>	127	63,18%	56	50,00%
<i>tijela javne vlasti</i>	74	36,82%	56	50,00%
<b>Tužitelji korisnici</b>	<b>127</b>	100%	<b>56</b>	100%
<i>fizičke osobe</i>	121	95,28%	31	55,36%
<i>udruge</i>	3	2,36%	1	1,78%
<i>trgovačka društva</i>	3	2,36%	24	42,86%
<b>Tužitelji tijela javne vlasti</b>	<b>74</b>	100%	<b>56</b>	100%
<i>pravosudna tijela</i>	1	1,35%	1	1,78%
<i>tijela državne uprave</i>	6	8,1%	11	19,64%
<i>agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima</i>	17	22,98%	10	17,86%
<i>jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave</i>	12	16,22%	5	8,93%
<i>trgovačka društva</i>	35	47,3%	9	16,08%
<i>ustanove</i>	2	2,7%	20	35,71%
<i>druge pravne osobe</i>	1	1,35%	0	0%

Prema statističkim podacima za razdoblje 2013. – 2021. godine koji su navedeni u Izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, a iskazani su u tablici broj 9, možemo vidjeti kretanje žalbenih postupaka i sudskih sporova. U tom razdoblju pokrenuto je ukupno 7.902 žalbenih postupaka, a istovremeno je pokrenuto 1.097 upravnih sporova. Dakle, u tom razdoblju u 86,12% slučajeva korisnici, odnosno tijela javne vlasti poštuju odluku Povjerenika za informiranje i ne osporavaju je pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. U 2017. godini značajno je porastao broj upravnih sporova na 175, a do tada prethodnih godina nije prelazio broj 40. Iz tablice broj 9 je vidljivo kako u godinama u kojima je zaprimljen povećani broj žalbi, paralelno s tim dolazi i do većeg broja upravnih sporova. U 2021. godini porastao je broj tužbi od strane komora i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, dok nije podnesena ni jedna tužba od strane tijela državne uprave i pravosudnih tijela, što pokazuje na poštivanje odluka Povjerenika za informiranje kao drugostupanjskog tijela.

<sup>60</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. i 2021. godinu.

Tablica 9. Žalbeni postupci i upravni sporovi od 2013. – 2021. godini.<sup>61</sup>

<b>GODINA</b>	<b>ŽALBE</b>	<b>TUŽBE</b>
<b>2013.</b>	515	29
<b>2014.</b>	658	40
<b>2015.</b>	624	29
<b>2016.</b>	635	34
<b>2017.</b>	1.172	175
<b>2018.</b>	1.010	300
<b>2019.</b>	814	177
<b>2020.</b>	1.516	201
<b>2021.</b>	958	112
<b>UKUPNO</b>	<b>7.902</b>	<b>1.097</b>

### **5.1. TUŽBE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Od ukupno pokrenutih 201 upravnog spora u 2020. godini jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pokrenule su 12 upravnih sporova protiv rješenja Povjerenika za informiranje, a to su:

1. Grad Zagreb – 8
2. Grad Grubišno Polje – 2
3. Općina Strahoninec – 1
4. Grad Biograd na Moru – 1

Od svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Grad Zagreb pokrenuo je najviše upravnih sporova, njih 8. Polovica pokrenutih sporova odnosi se na zahtjev jednog

<sup>61</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu.

korisnika koji je uputio zahtjeve kojima je tražio informacije o ukupnim isplatama odvjetnicima za različita razdoblja. U 3 predmeta Grad Zagreb odbacio je zahtjeve korisnika iz razloga jer ne posjeduje tražene informacije u obliku gotovog dokumenta, a u jednom predmetu je odbio zahtjev jer bi omogućavanjem pristupa informaciji utjecalo na učinkovitost, neovisnost i nepristranost vođenja sudskog postupka. U sva 4 predmeta Povjerenik za informiranje poništio je rješenja Grada Zagreba i predmete vratio prvostupanjskom tijelu (Gradu Zagrebu) na ponovno odlučivanje. U jednom predmetu korisnik je zahtjevom za dopunu zatražio građevinsku knjigu te okončanu situaciju vezanu za radove na sanaciji jedne terase. Grad Zagreb odbacio je navedeni zahtjev iz razloga jer nema osnove za dopunu informacije. Povjerenik za informiranje poništio je rješenje Grada Zagreba i predmet vratio na ponovni postupak. U jednom predmetu Povjerenik za informiranje zaprimio je žalbu korisnika zbog neodlučivanja o njegovom zahtjevu za pristup informacijama kojim je od Grada Zagreba zatražio informaciju o broju ugovora o djelu sklopljenih u Gradu Zagrebu i isplatama dodatka za uspješnost u radu. Povjerenik za informiranje naložio je rješavanje zahtjeva za pristup informacijama. Nadalje, Grad Zagreb odbio je zahtjev jednog korisnika koji je zahtjevom za pristup informacijama zatražio procjembeni elaborat za prodani stan u vlasništvu Grada Zagreba iz razloga jer je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje intelektualno vlasništvo. Korisnik je izjavio žalbu te je Povjerenik postupajući po žalbi poništio rješenje Grada Zagreba te omogućio žalitelju pristup zatraženoj informaciji. Posljednji predmet zbog kojeg je Grad Zagreb pokrenuo upravni spor vezan je za dostavu analize o mostovima u Zagrebu. Grad Zagreb odbio je zahtjev za pristup informacijama jer je smatrao da su te informacije posebnim propisom određene kao klasificirane. Povjerenik za informiranje postupajući po žalbi žalitelja poništio je rješenje Grada Zagreba i omogućio pristup zatraženoj informaciji. Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom UsII-235/20-5 od 8. prosinca 2020. godine odbio je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje uz obrazloženje kako je tuženik pravilno postupio kada je odobrio pristup informacijama. Mostovi, na koje se odnose tražene informacije, ne mogu se smatrati kritičnom infrastrukturom niti se radi o klasificiranim podacima.<sup>62</sup>

Grad Grubišno Polje zaprimio je od korisnika zahtjeve za pristup informacijama u kojima je zatražena informacija o zaprimljenim računima, odnosno isplatama medijima te bruto plaći gradonačelnika. U prvom predmetu Grad Grubišno Polje omogućio je korisniku pristup

---

<sup>62</sup> Zakon o tajnosti podataka, članak 2. alineja 2., Narodne novine, broj 78/07. i 86/12 – klasificirani podatak je onaj podatak koji je nadležno tijelo u propisanom postupku takvim označilo i za koji je utvrđen stupanj tajnosti.

informacijama o isplati medijima, te je Povjerenik za informiranje obustavio postupak s obzirom da je zahtjev za pristup informacijama riješen. Grad Grubišno Polje pokrenuo je upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje, a korisnik se žalio na šutnju uprave, odnosno da navedene informacije nije zaprimio u roku propisanim Zakonom o pravu na pristup informacijama i zatražio je obnovu postupka. Povjerenik za informiranje odredio je obnovu postupka rješenjem i utvrdio kako nije došlo do šutnje uprave te je žaliteljeva žalba odbijena kao neosnovana, a Grad Grubišno Polje povukao je tužbu te je Visoki upravni sud Republike Hrvatske obustavio upravni spor. U drugom predmetu u kojem je korisnik tražio bruto plaće gradonačelnika Grad Grubišno Polje odbio je zahtjev korisnika zbog zlouporabe prava na pristup informacijama. Korisnik je izjavio žalbu Povjereniku za informiranje koji je poništio rješenje Grada te predmet vratio na ponovni postupak. Grad Grubišno Polje pokrenuo je upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje. Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom UsII-289/20-7 od 3. prosinca 2020. godine odbio je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje uz obrazloženje kako je prema upravno sudskoj praksi zauzeto stajalište da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima, ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama.<sup>63</sup>

Općina Strahoninec zaprimila je od korisnika zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražio detaljnu analitičku salda konti karticu te popis svih sklopljenih ugovora o javnoj nabavi. Općina Strahoninec odbila je njegov zahtjev za pristup informacijama zbog zaštite osobnih podataka te je korisnik izjavio žalbu Povjereniku za informiranje. Povjerenik je donio rješenje kojim se poništava rješenje Općine te je omogućio pristup informaciji korisniku. Općina Strahoninec pokrenula je protiv tog rješenja upravni spor. Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom UsII-209/20-7 od 25. kolovoza 2020. godine odbio je tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja Povjerenika za informiranje uz obrazloženje kako navedeni dokumenti ne sadrže osobne podatke, te prema ustaljenoj praksi tuženika i upravnosudskoj praksi podatak o osobi kojoj tijelo javne vlasti vrši isplatu ne predstavlja zaštićeni podatak, već je sastavni dio informacije o raspolaganju javnim sredstvima, a koja informacija uključuje podatak o visini iznosa i osobi kojoj je iznos isplaćen.

Grad Biograd na Moru zaprimio je od korisnika zahtjev za pristup informacijama u kojem je korisnik zatražio presliku Sporazuma između Grada i trgovačkog društva. Grad Biograd na Moru odbio je zahtjev za pristup informacijama jer bi objavljivanje informacije prije njenog

---

<sup>63</sup> ZPPI, članak 16. stavak 3. –informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

dovršetka i cjelovite izrade moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade. Korisnik je izjavio žalbu Povjereniku za informiranje. Povjerenik je donio rješenje kojim se poništava rješenje Grada Biograda na Moru te se djelomično odobrava korisniku pravo na pristup zatraženoj informaciji, odnosno zatraženom Sporazumu. Grad Biograd na Moru pokrenuo je protiv navedenog rješenja Povjerenika za informiranje upravni spor. Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom UsII-174/20-5 od 23. rujna 2020. godine odbio je tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja Povjerenika za informiranje uz obrazloženje kako pravni poslovi koje poduzimaju tijela javne vlasti s drugim subjektima predstavljaju informacije od javnog interesa. Kod sklapanja pravnog posla s tijelom javne vlasti, ugovorna strana mora biti svjesna da ulazi u javni prostor u kojemu prevladava javni interes i preteže načelo transparentnosti.

Dakle u 11 slučajeva u kojima su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pokrenule upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje u 2020. godini, Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučio je u korist Povjerenika za informiranje te je odbio tužbene zahtjeve tužitelja i potvrdio rješenja Povjerenika za informiranje dok je u jednom slučaju Visoki upravni sud Republike Hrvatske rješenjem obustavio upravni spor iz razloga jer je tužitelj povukao tužbu.

U 2021. godini jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pokrenule su 9 upravnih sporova protiv rješenja Povjerenika za informiranje od ukupnih 112, a to su:

1. Općina Ivankovo – 4
2. Grad Jastrebarsko – 4
3. Zagrebačka županija – 1

Općina Ivankovo zaprimila je od jednog korisnika 4 zahtjeva za pristup informacijama u kojima je korisnik zatražio informacije vezane za zakup poljoprivrednih zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske na području Općine Ivankovo. Općina Ivankovo u 2 predmeta odbila je zahtjev korisnika jer zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, u jednom predmetu odbila je njegov zahtjev zbog zaštite osobnih podataka, dok je u jednom predmetu donijela obavijest da se zaprimljeni zahtjev za pristup informacijama ne smatra zahtjevom za pristup informacijama. Nakon dostave rješenja i obavijesti korisnik je izjavio žalbu Povjereniku za informiranje. U tri predmeta Povjerenik za informiranje donio je rješenje o poništavanju rješenja te je predmet vratio prvostupanjskom tijelu (Općini Ivankovo) na ponovni postupak. U jednom slučaju u kojem je korisnik izjavio žalbu protiv obavijesti, Povjerenik za



informiranje donio je rješenje u kojem nalaže Općini Ivankovo da riješi zahtjev za pristup informacijama sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Općina Ivankovo je na donesena rješenja pokrenula upravne sporove. Presudama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske UsII-85/21-7 od 14. travnja 2021. godine i UsII-87/21-6 od 17. ožujka 2021. godine odbijeni su tužbeni zahtjevi za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, a vezani za zlouporabu prava na pristup informacijama. Sud je prihvatio zaključak Povjerenika za informiranje da se ne radi o zlouporabi prava na pristup informacijama.

Grad Jastrebarsko zaprimio je od jednog korisnika 4 zahtjeva za pristup informacijama u kojima je korisnik zatražio podatke o plaćama zaposlenika, knjigovodstvene kartice, dokumentaciju vezanu za izgradnju autobusnih stanica te dokumentaciju vezanu za izgradnju skulpture na području Grada Jastrebarskog. U svim slučajevima Grad Jastrebarsko odbio je zahtjeve za pristup informacijama korisnika jer isti zloupotrebljava pravo na pristup informacijama. Nakon dostave rješenja koja je donio Grad Jastrebarsko korisnik je izjavio žalbe Povjereniku za informiranje. U sva 4 slučaja Povjerenik za informiranje poništio je rješenja Grada Jastrebarskog te omogućio ili u nekim dijelovima djelomično omogućio pristup informacijama koje je žalitelj zahtjevom tražio kako bi se zaštitili osobni podaci. S obzirom na stav Grada Jastrebarskog da žalitelj zloupotrebljava pravo na pristup informacijama pokrenuli su 4 upravna spora protiv rješenja Povjerenika za informiranje. Visoki upravni sud u sva 4 upravna spora presudama je odbio tužbene zahtjeve za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje uz obrazloženje kako se ne radi o zlouporabi prava na pristup informacijama te da se zahtjevi odnose na pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima, koje informacije moraju biti dostupne javnosti što ne utječe na opterećenje redovitog rada tijela javne vlasti.

Zagrebačka županija zaprimila je zahtjev za pristup informacijama od strane jednog korisnika koji je zatražio revizorsko izvješće vezano za Javnu ustanovu Zeleni prsten Zagrebačke županije. Zagrebačka županija odbila je zahtjev žalitelja iz razloga jer bi dostava takve informacije mogla utjecati na provođenje postupka unutarnje revizije. Korisnik je izjavio žalbu na rješenje Zagrebačke županije te mu je odlukom Povjerenika za informiranje omogućen pristup zatraženoj informaciji. Zagrebačka županija pokrenula je upravni spor protiv rješenja Povjerenika za informiranje.

U svim navedenim slučajevima u kojima su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave podnijele tužbe protiv rješenja Povjerenika za informiranje u 2021. godini,

Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučio je presudama u korist Povjerenika za informiranje te odbio sve tužbene zahtjeve tužitelja.<sup>64</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

U početku ovog završnog rada kojem je tema „Tužitelji u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama“ ukratko se govori o strankama u upravnom sporu, tužbi te o upravnom sporu i odlukama koje donosi Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Drugi dio rada usmjeren je na analizu žalbenog postupka s aspekta prava na pristup informacijama, odnosno analizu žalbenog postupka u Uredu povjerenika za informiranje za 2020. i 2021. godinu s posebnim osvrtom na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s obzirom da se u promatranom razdoblju najveći broj žalbi odnosio na zahtjeve upravo upućene njima te je provedena analiza tužbi koje su u tim godinama pokrenule jedinice lokalne i područne (regionalne samouprave).

U današnje doba digitalizacije građani su informatički pismeni te su sve više osviješteni kako imaju pravo znati na koji način tijela javne vlasti obavljaju poslove iz svojeg djelokruga te kako se troše javna sredstva. Iz godišnjih izvješća Povjerenika za informiranje o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama vidljivo je kako iz godine u godinu korisnici upućuju sve više zahtjeva za pristup informacijama te je shodno tome i povećan broj žalbenih postupaka i upravnih sporova. To najbolje pokazuje Tablica broj 8 u kojoj je jasno iskazan broj pokrenutih sporova u 2020. i 2021. godini prema kategorijama korisnika i tijela javne vlasti. Najveći broj upravnih sporova upravo je iniciran od strane fizičkih osoba što pokazuje zainteresiranost i spremnost fizičkih osoba, odnosno javnosti za pristup informacijama. Cilj je svakog korisnika da dođe do informacije koju je zahtjevom zatražio od tijela javne vlasti. Ako mu je ta informacija uskraćena od strane tijela javne vlasti, korisnici iskorištavaju sve svoje pravne mogućnosti koje su im zakonom dane. Sve je više žalbenih postupaka i upravnih sporova jer su korisnici sve više zainteresirani da im se omogući pristup informacijama koje su zatražili. Zbog toga je važna proaktivna objava informacija jer se objavom informacija smanjuje potreba za podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama, a građani na taj način

---

<sup>64</sup> Popis svih presuda korištenih za provedbu analize u ovom radu nalazi se na kraju ovog rada. Presude su dostupne na linkovima: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/odluke-pravo-na-pristup-informacijama-2020-godina> i <https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/odluke-pravo-na-pristup-informacijama-2021-godina>.

moгу brzo, jednostavno u par klikova mišem doći do željenih informacija koje su od javnog interesa. S obzirom kako to u praksi nije ostvareno, dolazi do podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, pa do žalbenog postupka, a u krajnjem slučaju i do upravnog spora.

Iz provedene analize vidljivo je kako je u 2020. i 2021. godini pokrenuto ukupno 313 upravnih sporova, a od toga su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pokrenule 21 upravni spor. U svim slučajevima Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je tužbene zahtjeve i potvrdio rješenja Povjerenika za informiranje. To pokazuje kako tijela javne vlasti koja su odlučivala o zahtjevima za pristup informacijama nisu donosila zakonita i pravilna rješenja te je zbog toga važno slijediti pravne standarde Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Zaključujemo kako se kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave često javljaju problemi kada je riječ o pristupu informacijama. Neki od tih problema su nedovoljni financijski kapaciteti kojima bi mogli osigurati visok postotak proaktivne objave informacija na svojim internetskim stranicama, nedovoljni kapaciteti službenika i njihova nedovoljna educiranost i spremnost za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama. Imamo općine i gradove koji imaju sveukupno zaposleno nekoliko službenika te uz sav posao koji obavljaju, obavljaju i funkciju službenika za informiranje, a često se radi o neznanju u primjeni propisa i vođenju upravnog postupka. Kako bi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i ostala tijela javne vlasti bile što uspješnije, transparentnije i otvorenije prema građanima moraju ponajprije raditi na stručnom zapošljavanju službenika, njihovoj edukaciji i stalnom usavršavanju te nastojati što više informacija koje su od javnog interesa proaktivno objavljivati na svojim internetskim stranicama.

## 7. LITERATURA

1. Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Musa, A., Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, str. 105. – 137.
3. Musa, A., Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj, Projekt: Novi hrvatski pravni sustav, Pravni fakultet u Zagrebu, 2014., str. 421. - 488.
4. Musa, A., Transparentnost - zašto i kako? U: Musa, A. (ur.), 5. Forum za javnu upravu - Transparentnost u javnom upravljanju, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu, 2013., str. 7. - 26.
5. Odić, N., Galović, R., Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama (načela transparentnosti) i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Sveučilište u Zagrebu, 2015., str. 1. - 87.
6. Ofak, L., Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, br. 2, 2016., str. 921. - 951.
7. Pičuljan, Z., Bevandić, D., Doseg upravne i sudske prakse u pravu na pristup informacijama Zbornik radova 10. Savjetovanja, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2022., str. 147-. - 185.
8. Pičuljan, Z., Botički, J. i Andrić, M., Pristup informacijama tijela javne vlasti: suvremeno pravo i njegova regulacija, Zbornik radova: Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka, Split, 2015., str. 139. – 159.
9. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu, <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> , pristupljeno 2. svibnja 2022.
10. Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu, <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> , pristupljeno 10. svibnja 2022.
11. Povjerenik za informiranje, Uputa za provedbu članka 13. Zakona o pravu na pristup informacijama, <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Uputa-cl.13-ZPPI.pdf?x57830> , pristupljeno 11. listopada 2022.

12. Povjerenik za informiranje, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Ostvari svoje pravo na informaciju, Zagreb, 2016., [https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Vodic\\_za\\_korisnike-e\\_book.pdf?x57830](https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Vodic_za_korisnike-e_book.pdf?x57830), pristupljeno 14. listopada 2022.
13. Rajko, A., Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora. Hrvatska javna uprava, 2010., str. 629. - 649.
14. Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, 2014., str. 415. – 427.  
ravnoteže između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja u Republici
15. Šprajc, I., Kritične točke uređenja upravnosudske zaštite u Zakonu o pravu na pristup informacijama, Pravo u gospodarstvu: časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, br. 6, 2017., str. 1197. - 1210.

## **PROPISI**

1. Poslovnik Povjerenika za informiranje, Narodne novine, broj 41/2016.
2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
3. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13, 85/15, 69/22.
4. Zakon o tajnosti podataka, Narodne novine, broj 79/07 i 86/12.
5. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

## **MREŽNI IZVORI**

1. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/26131#> - pristupljeno 20. ožujka 2022.
2. Povjerenik za informiranje <https://pristupinfo.hr/>, pristupljeno 5. svibnja 2022.

## **SUDSKA PRAKSA**

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-8/20-9 od 29. siječnja 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-9/20-7 od 5. svibnja 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-174/20-5 od 23. rujna 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-183/20-5 od 9 srpnja 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-198/20-8 od 4. rujna 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-209/20-7 od 25. kolovoza 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-235/20-5 od 8. prosinca 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-255/20-5 od 11. rujna 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-13/20-5 od 20. veljače 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-23/20-6 od 11. ožujka 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-130/21-6 od 10. lipnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-131/21-5 od 20. svibnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-69/21-4 od 17. ožujka 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-78/21-8 od 27. travnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-85/21-7 od 14. travnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-86/21-6 od 4. lipnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-87/21-6 od 17. ožujka 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-119/21-4 od 28. travnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-43/21-7 od 28. travnja 2021.