

Novela Zakona o pravu na pristup informacijama – glavne novosti važne za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu

Autor: dr. sc. Alen Rajko, dipl. iur., Opatija

Izvor: Informator, br. 5933, 15.1.2011. (skraćena verzija)

Autor u članku piše o sadržaju odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, br. 144, od 22. prosinca 2010.) kojim su određene i pojašnjene definicije pojmova iz Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, br. 172/03) te su proširena prava kada i u kojim slučajevima se može uskratiti pravo na pristup informacijama. Ova Novela Zakona stupila je na snagu 30. prosinca 2010.

Novela ovog Zakona, osim što je i odredila značenje određenih pojmova, uvela je i određene definicije i sadržaje pojmova te proširila sustav prava i zaštite. **Proširen je popis obveznika primjene ZPPI-a**, širenjem definicije „tijela javne vlasti“ (čl. 3 st. 1 t. 2. ZPPI-a). Postojećem popisu tijela pridodane su pravne osobe čiji su programi ili djelovanje zakonom utvrđeni kao javni interes te se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Drukčije je definiran pojam „informacije“ (čl. 3. st. 1. t. 3. ZPPI-a). Informacije kojima je pristup uređen normama ZPPI-a moraju biti ne samo potpune i točne (kao do sada), nego i **pravodobne** (čl. 5. ZPPI-a). Precizirano je da se **odredbe ZPPI-a ne primjenjuju** kada je dostupnost informacija **iz sudskih, upravnih i drugih, na zakonu utemeljenih, postupaka propisom utvrđena**, kao i kad je informacija dostupna primjenom drugog propisa. Dakle, o uvidu u informacije sadržane, primjerice, u spisima upravnih i sudskih predmeta ne odlučuje se primjenom odredaba ZPPI-a, nego odredaba procesnog zakona kojim je određen odnosni postupak. O pristupu osobnim podacima odlučuje se u upravnom postupku, uređenom odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka.

Izmijenjene su odredbe o **izuzecima (ograničenjima) pristupa** informaciji (čl. 8. ZPPI-a), uključujući uvođenje **testa javnog interesa i testa razmjernosti (proporcionalnosti)**, uređenog u članku 8. stavak 4. ZPPI-a. Odlučivanje o **žalbama** u postupcima pristupa informacijama povjereno je **neovisnome nadzornom tijelu – postojećoj Agenciji za zaštitu**

osobnih podataka (čl. 17. i 17a ZPPI-a) koja preuzima i poslove **nadzora** nad provedbom Zakona (čl. 24. ZPPI-a)

Proširene su definicije „tijela javne vlasti“. U **izvornom tekstu ZPPI-a** (čl. 3. st. 1. t. 2.) tijela javne vlasti bila su definirana kao državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: lokalne jedinice), pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti. Na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja obuhvaća lokalne jedinice te pravne osobe kojima su lokalne jedinice osnivači ili vlasnici (u nastavku teksta: lokalni javni sektor), tijela javne vlasti u smislu ZPPI-a bila su tijela lokalnih jedinica te one ustanove i trgovačka društva koje imaju javne ovlasti. Na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja obuhvaća lokalne jedinice te pravne osobe kojima su lokalne jedinice osnivači ili vlasnici (u nastavku teksta: lokalni javni sektor), tijela javne vlasti u smislu ZPPI-a bila su tijela lokalnih jedinica te one ustanove i trgovačka društva koje imaju javne ovlasti.

Pritom je važno **ne poistovjećivati javne ustanove s pravnim osobama koje imaju javne ovlasti**. U javnim ustanovama obavlja se javna služba. Dodjela javnih ovlasti, pak, nije nužno vezana uz status javne službe. Dio javnih ustanova lokalnoga javnog sektora (primjerice, osnovne škole) ujedno imaju i javne ovlasti. Međutim, dio javnih ustanova (primjerice, dječji vrtić) nema javnih ovlasti.

Trgovačkim društvima i javnim ustanovama koje obavljaju komunalnu djelatnost, vlastitim pogonima te drugim pravnim osobama iz članka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, određene javne ovlasti mogu biti povjerene odlukom predstavničkog tijela lokalne jedinice.

Novelom ZPPI-a, presumirano dostupne postaju i informacije u posjedu pravnih osoba čiji su programi ili djelovanje zakonom utvrđeni kao javni interes te se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Navedeno proširenje obuhvaća skoro sve pravne osobe lokalnog javnog sektora. Novoj definiciji nedvojbeno podliježu:

- **javne ustanove** čiji su osnivači lokalne jedinice (njihova djelatnost zakonom je utvrđena kao javna služba, koja se obavlja u javnom interesu te se – u pravilu djelomično – proračunski financira);
- **trgovačka društva** (ponajprije komunalna) u kojima lokalne jedinice imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo.

Ostaje otvoreno pitanje odnosi li se proširenje definicije tijela javne vlasti i na ustanove čiji je osnivač lokalna jedinica, koje nemaju položaj javne ustanove (npr. ustanove za organizaciju kulturnih i zabavnih manifestacija, upravljanje sportskim objektima i sl.)? Odgovor ovisi o tumačenju dijela odredbe nove točke 2. u članku 3. stavak 2. ZPPI-a, koji glasi: „pravne osobe čiji su programi ili djelovanje zakonom utvrđeni kao javni interes te se u cijelosti ili djelomično financiraju...“. Interpretacija koja bi zbog veznika „te“ podrazumijevala da je riječ o kumulativnim pretpostavkama (kriterij zakonske određenosti javnog interesa uz kriterij izvora financiranja), isključila bi ustanove koje nemaju status javne ustanove iz spomenute definicije, jer te ustanove ne ispunjavaju kriterij zakonske određenosti javnog interesa.

Prilikom postupanja po zahtjevima za pristup informacijama potrebno je voditi računa je li riječ o informaciji koja, primjerice, sadržava osobni podatak ili je, pak, sadržana u spisu predmeta upravnog postupka. U tom slučaju ne postupa se primjenom odredaba ZPPI-a, već posebnog zakona (Zakona o zaštiti osobnih podataka, Zakona o općem upravnom postupku i dr.).

Za lokalni javni sektor najvažniju novost, u svezi sa stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a, čini proširenje definicije tijela javne vlasti (tj. obveznika primjene ZPPI-a) na veliku većinu pravnih osoba lokalnoga javnog sektora. Novi obveznici primjene ZPPI-a dužni su, bez odgode, započeti kadrovske, organizacijske i druge pripreme za:

- odlučivanje o zahtjevima za pristup informacijama te vođenje pripadajućega službenog upisnika,
- ustrojavanje kataloga informacija (čl. 4. st. 3. ZPPI-a),
- propisano samoinicijativno objavljivanje informacija (čl. 20. ZPPI-a)
- propisani način javnosti rada (čl. 21. ZPPI-a)
- imenovanje službenika za informiranje (čl. 22. ZPPI-a)
- izvješćivanje o provedbi Zakona (čl. 25. ZPPI-a).