

**Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup
informacijama za 2010. godinu**

Sažetak

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. ZAKONODAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ	4
3. TIJELA JAVNE VLASTI I NJIHOVE OBVEZE PREMA ZAKONU O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA	5
4. NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA	7
5. METODOLOGIJA IZVJEŠĆIVANJA	8
6. OCJENA STANJA I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE	11
7.1. Kvalifikacija zahtjeva za ostvarenje prava na pristup informacijama	11
7.2. Ispunjavanje tabela za pojedinačna izvješća	13
7.3. Visina ostvarene naknade	15
7.4. Objava informacija i katalog informacija	16
7.5. Odluke Upravnog suda Republike Hrvatske	17
7.6. Razno	21
8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	22
9. GRAFIČKI PRIKAZI	25

1. UVOD

Čime se mjeri uspješnost demokracije, odnosno koji je to segment društva koji bismo mogli unaprijediti da se ona produbi i oplemeni? Što čini razliku između naprednih i uspješnih zemalja koje promiču ideale civilnog društva, te njeguju Rousseauove pionirske ideje o stvaranju slobodne građanske države u kojoj je opća volja izvor i temelj svakog prava, i onih država kojima je demokracija samo isprazna fraza, kulisa, poput Potemkinovih sela, za zavaravanje i obmanjivanje masa?

Na takva pitanja nije lako dati jedinstveni odgovor, ali vrlo se lako može utvrditi da Vlast koja između sebe i građana podigne zidove, te postane nepristupačna i zatvorena poput masonske lože, vrlo lako upadne u začarani krug korupcije, rak – rane suvremenog društva, koja ga poput Trojanskog konja potkopava iznutra.

No, i za to postoji lijek - pravo na pristup informacijama, odnosno sloboda informiranja ili dostupnost informacija, temeljno je ljudsko pravo zajamčeno brojnim ustavima, i jedna od civilizacijskih tekovina koja je preduvjet razvoja modernog demokratskog društva i koja je utkana u najvažnije međunarodne dokumente.

Simbolički rečeno, pravo na pristup informacijama je alat koji bi trebao demaskirati tijela javne vlasti i razbiti famu o njihovoj nedodirljivosti i zatvorenosti i koji bi javnu upravu smjestio u „kuću od stakla“ kroz koju bi građani trebali vidjeti svoje „agente“ kako djeluju u njihovom interesu.

Ignorirajući cinike koji dostizanje takvog ideala nazivaju Sizifovim poslom, trebali bismo iskoristiti sve zakonske mogućnosti, znanja i prilike koje bi nam mogle olakšati postizanje tog, naizgled dalekog cilja – transparentne, otvorene i pristupačne javne uprave.

2. ZAKONODAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, koja je na snazi u Republici Hrvatskoj od 5. studenoga 1997. godine, uređuje slobodu izražavanja te se člankom 10. propisuje sljedeće:

„Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprečava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.

Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.“

Pravo građana na traženje i dobivanje informacija u Republici Hrvatskoj ustavno je pravo propisano člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst). Navedena odredba Ustava propisuje sljedeće: „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.“

Sloboda informiranja te dostupnost informacija regulirana je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 172/03 i 144/10). Ovim se Zakonom uređuje pravo na pristup informacijama koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti, propisuju se načela prava na pristup informacijama, iznimke od prava na pristup informacijama i postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama. Cilj je Zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti.

Kao podzakonski akt kojim se uređuje pravo na pristup informacijama u primjeni je Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama (NN 137/04).

Obzirom da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (144/2010) stupio na snagu 30. prosinca 2010. godine, a da se predmetno Izvješće odnosi na provedbu Zakona u 2010. godini, na izmijenjene i dopunjene odredbe se u ovom Izvješću pozivamo samo iznimno kada to držimo potrebnim i svrhovitim. U skladu s navedenim, izraz „Zakon“ u daljnjem tekstu se odnosi samo na Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003), isključujući odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 144/2010). Termin „novi Zakon“ u daljnjem tekstu koristimo za pročišćeni tekst Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003 i 144/2010). Kad se pozivamo isključivo na odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 144/2010), i u daljnjem tekstu navodimo njegov potpuni naziv.

3. TIJELA JAVNE VLASTI I NJIHOVE OBVEZE PREMA ZAKONU O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 173/03) u članku 3. stavku 1. točki 2. propisuje da su tijela javne vlasti državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti.

Temeljem navedene odredbe, Vlada Republike Hrvatske je 10. veljače 2010. godine objavila Popis tijela javne vlasti za 2010. godinu (NN 19/2010).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama od 22. prosinca 2010. godine (NN 144/2010), a koji je stupio na snagu 30. prosinca 2010. godine, izmijenjen je članak 3. Zakona na način da se krug tijela javne vlasti koja su obvezna postupati po Zakonu proširuje na pravne osobe čiji su programi ili djelovanje djelomično ili u cijelosti 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 na trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

S obzirom da se ovo Izvješće odnosi na provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama u tijelima javne vlasti u 2010. godini, valjalo je u njega uvrstiti samo ona tijela javne vlasti koja se nalaze na prethodno navedenom Popisu budući da su jedino Popisom obuhvaćena tijela javne vlasti bila obveznik provedbe Zakona u 2010. godini.

Zakonskim odredbama propisane su obveze tijela javne vlasti glede ostvarivanja prava na pristup informacijama, kao i mjere za osiguranje javnosti njihovog rada.

Tijela javne vlasti bila su dužna informacije kojima raspolažu redovito objavljivati kako je to određeno posebnim zakonom ili drugim općim aktom, uz uvjet objave jedanput mjesečno, na primjeren i dostupan način radi upoznavanja javnosti.

Dodatno je bilo propisano da su, neovisno o pojedinačnim zahtjevima kojima se traži ostvarivanje prava na pristup informaciji, tijela javne vlasti obvezna na prikladan način, u službenim glasilima ili na informatičkom mediju objaviti posebno svoje odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaštenika, s razlozima za njihovo donošenje, informacije o svom radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja, informacije o podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su korisnici poduzeli prema tijelu javne vlasti, informacije o natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave te nacрте zakona i podzakonskih akata iz svoje nadležnosti, uz obvezu omogućavanja ovlaštenicima da se u primjerenom roku o njima očituju.

Pristup traženim informacijama tijela javne vlasti su bila dužna omogućiti i neposrednim pružanjem informacije ovlašteniku koji je podnio zahtjev, uvidom u dokumente i pravljjenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju, dostavljanjem ovlašteniku koji je podnio zahtjev preslika dokumenta koji sadrže traženu informaciju te na drugi način kojim se ostvaruje pravo na slobodan pristup informacijama.

Neovisno o obvezama koje se direktno odnose na postupanje po zahtjevu ovlaštenika odnosno na obvezu objavljivanja informacija, Zakonom su bile propisane i druge obveze tijela javne vlasti, a kojima se osigurava otvorenost i javnost njihovog djelovanja.

Radi osiguravanja pristupa informacijama, tijela javne vlasti imala su obvezu donošenja odluke kojom je bilo potrebno odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za ostvarivanje prava na pristup informacijama te upoznati javnost sa službenim podacima o službeniku za informiranje, kao i o načinu njegova rada.

Tijela javne vlasti imala su obvezu posebnom odlukom ustrojiti katalog informacija, a koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup.

Tijela javne vlasti bila su dužna voditi poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama.

Sva tijela javne vlasti bila su dužna podnositi izvješće o provedbi Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave.

4. NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA

Sukladno odredbama Zakona, nadzor nad njegovom primjenom u 2010. godine provodilo je Ministarstvo uprave.

Ministarstvo uprave je 17. prosinca 2010. godine poslalo okružnicu tijelima javne vlasti u Republici Hrvatskoj te ih izvijestilo da su dužni do 31. siječnja 2011. godine poslati izvješća o provedbi Zakona u 2010. godini Agenciji za zaštitu osobnih podataka.

Agencija je temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (144/2010), kao neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama, dobila u nadležnost nadzor nad provođenjem Zakona tek 2. siječnja 2011. godine.

U tom smislu Agencija za zaštitu osobnih podataka sastavlja predmetno objedinjeno izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2010. godinu Hrvatskom saboru, a da u istoj godini nije imala nadležnost nadzora nad provedbom Zakona.

Ministarstvo uprave je na upit Agencije o provedenim nadzornim aktivnostima nad provođenjem Zakona u 2010. godini, a u skladu s člankom 24. Zakona, Agenciji za zaštitu osobnih podataka dostavilo sljedeće podatke:

- Ministarstvo uprave je tijekom 2010. godine zaprimilo ukupno 21 predstavku radi ostvarivanja prava na pristup informacijama.
- Od ukupno 21 predstavke, 2 su Ministarstvu uprave dostavljene na znanje, 13 ih je riješeno davanjem odgovarajućih uputa ili traženjem očitovanja od tijela javne vlasti na čije postupanje su se ovlaštenici prava na pristup informacijama žalili, dok je 6 predavki i dalje u postupku rješavanja.

5. METODOLOGIJA IZVJEŠĆIVANJA

Rok za podnošenje pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona bio je 31. siječnja 2011. godine, međutim Agencija za zaštitu osobnih podataka je u ovo objedinjeno izvješće uvrstila i sva ona pojedinačna izvješća koja su zaprimljena zaključno s 28. veljače 2011. godine., obzirom da je Agencija uslijed selidbe u drugi poslovni prostor i promjene poslovnice pošte primala izvješća na dvije adrese i imala teškoća s utvrđivanjem točnih termina primitka pismonosnih pošiljaka.

Sva ona izvješća koja su u Agenciji zaprimljena nakon 28. veljače 2011. godine nismo uzimali u obzir te kod ovih tijela javne vlasti navodimo da izvješća nisu dostavljena, jednako kao i kod onih tijela javne vlasti koja izvješća uopće nisu dostavila.

Kao što je gore već navedeno, Ministarstvo uprave je tijelima javne vlasti poslalo okružnicu o obvezi podnošenja izvješća o provedbi Zakona u 2010. godini. U sklopu okružnice tijelima javne vlasti dostavljena je i tabela u kojem obliku je, sukladno napatku Ministarstva uprave, trebalo i sastaviti navedena izvješća.

Navedena tabela se sastoji od sljedećih rubrika:

Naziv tijela, adresa	Broj
broj zaprimljenih zahtjeva za informacije	
broj usvojenih zahtjeva	
broj odbijenih zahtjeva	
broj odbijenih zahtjeva sukladno čl. 8., st. 1. Zakona	
broj odbačenih zahtjeva	
broj ustupljenih zahtjeva	
broj zaprimljenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	
broj usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	
broj odbijenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	
broj odbačenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	
broj zahtjeva riješenih u roku	
broj zahtjeva riješenih izvan roka	
broj neriješenih zahtjeva	
broj izjavljenih žalbi	
broj usvojenih žalbi	
broj odbijenih žalbi	
broj odbačenih žalbi	
broj podnesenih tužbi	
visina ostvarene naknade iz čl. 19. Zakona	
podaci o objavljenim informacijama sukladno čl. 20. Zakona	
obrazloženje i ocjena postojećeg stanja	

Razvidno je da rubrike tabele slijede podatke koje je potrebno navesti u pojedinačnim izvješćima, a kako je to propisano člankom 25. stavkom 2. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. Može se primijetiti da je iz tabele izostavljena jedino rubrika „broj izdanih obavijesti, sukladno članku 15. stavku 2. ovoga Zakona“, a kako je propisano člankom 25. stavkom 2. točkom 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona.

Neovisno o tomu, ovo objedinjeno izvješće u svojim grafičkim prikazima sadrži i navedenu rubriku jer nam je određeni broj tijela javne vlasti dostavio i taj podatak.

S obzirom da predmetni dokument predstavlja Sažetak Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2010. godinu, ovdje smo ispustili poglavlje „Pregled rada u tijelima javne vlasti“, kao i detaljne grafičke prikaze o provedbi Zakona, kako u pojedinačnim, tako i u zbirnim tijelima javne vlasti.

U cjelovitom Izvješću u poglavlju „Pregled rada u tijelima javne vlasti“ slijedimo redoslijed tijela javne vlasti objavljen u Popisu tijela javne vlasti za 2010. godinu (NN 19/2010).

Za svako pojedinačno tijelo javne vlasti s Popisa navodimo sve podatke koji su nam dostavljeni.

U tom smislu ukratko navodimo iskazane podatke iz tabele, a posebice podatke o visini ostvarene naknade, podatke o objavljenim informacijama te obrazloženje i ocjenu postojećeg stanja ukoliko je isto dostavljeno. Ukoliko izvješće nije dostavljeno, isto i navodimo.

U slučaju zbirnog navođenja tijela javne vlasti navodimo broj obveznika za dostavu izvješća za svaku kategoriju te broj dostavljenih izvješća uz naznaku postotka izvješća koja su nam dostavljena. Ovisno o tomu koliko je pojedinih tijela javne vlasti iz pojedine kategorije dostavilo izvješća, navodimo ili poimence ona tijela javne vlasti koja su dostavila pojedinačna izvješća iz pojedine kategorije tijela javne vlasti (npr. lučke uprave jer je samo manji broj lučkih uprava dostavio izvješća), odnosno ona tijela iz pojedine kategorije koja nisu dostavila izvješća (npr. sudovi jer samo manji broj sudova nije dostavio izvješća).

Nakon toga dajemo nekoliko primjera izvješća za svaku pojedinu kategoriju. Izabrali smo izvješća onih tijela koja su detaljnije ispunila tabelu, navela informacije koje objavljuju sukladno Zakonu te obrazložila i ocijenila postojeće stanje, a posebice ona izvješća u kojima se navode problemi ili opažanja karakteristična za veći broj tijela javne vlasti iz kategorije kojoj pripadaju. Ponekad su obrazloženja koja se navode (npr. u slučaju odbijanja zahtjeva) suprotna zakonskim odredbama, tako da izabrana izvješća ne predstavljaju nužno i primjer

dobre prakse. O tome detaljno raspravljamo u poglavlju „Ocjena stanja i prijedlozi za unapređenje“.

Na kraju, radi preglednosti i lakšeg snalaženja u cjelovitom Izvješću, donosimo detaljne i iscrpne grafičke prikaze o provedbi Zakona u tijelima javne vlasti tijekom 2010. godine, a koji slijede metodologiju tabele za pojedinačna izvješća.

Brojevi u grafikonima pod rubrikama „informacije koje su dostavljene sukladno članku 20. Zakona“ te „obrazloženje i ocjena postojećeg stanja“ označavaju broj tijela javne vlasti koja su nam dostavila podatke iz navedenih rubrika, a ne broj objavljenih informacija. Napominjemo da smo u te brojeve ubrojili sva ona tijela javne vlasti koja su nam dostavila barem naznaku web stranice ili službenog glasila, odnosno ocijenila stanje barem jednom riječju.

6. OCJENA STANJA I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE

6.1. Kvalifikacija zahtjeva za ostvarenje prava na pristup informacijama

Uočen je problem kvalifikacije je li neki zahtjev prema tijelu javne vlasti ujedno i zahtjev za pravo na pristup informacijama. Najveći broj tijela javne vlasti pozivao se na uputu Ministarstva uprave kojom su obaviješteni da u izvješća o provedbi Zakona trebaju uvrstiti samo one zahtjeve koji se izrijeком pozivaju na Zakon. Ovakva uputa, prema mišljenju Agencije za zaštitu osobnih podataka, ima nekoliko dalekosežnih posljedica.

Kao prvo, pojedina izvješća sadrže zahtjeve za pravo na pristup informacijama u kojima su se ovlaštenici pozivali izrijeком na Zakon o pravu na pristup informacijama, a koji u naravi nisu zahtjevi na koje se treba primijeniti navedeni Zakon. Ovaj problem je djelomično riješen člankom 1. stavkom 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisano da se odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju kad je dostupnost informacija iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka propisom utvrđena, kao i kad je informacija dostupna primjenom drugog propisa.

Konkretan primjer bio bi kada bi ovlaštenik odnosno korisnik prava na informaciju koji je ujedno i stranka u upravnom postupku koji se vodi kod pojedinog tijela javne vlasti podnio zahtjev tom tijelu javne vlasti da mu se omogući uvid u spis predmeta te se u navedenom zahtjevu izrijekom pozvao na odredbe Zakona. Budući je člankom 84. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09) propisano da se stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti o tijeku postupka i razgledati spis predmeta..., tijelo javne vlasti kojem je zahtjev upućen ne bi trebalo donijeti rješenje jer je informacija u konkretnom slučaju dostupna primjenom ZUP-a te bi sukladno članku 11. stavku 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona trebalo o istom pravu pisanim putem obavijestiti podnositelja zahtjeva.

U tom smislu odluku je donio i Upravni sud RH (rješenje broj: Us-6495/2010-3 od 17. rujna 2010. godine) u kojoj navodi da je prvostupanjsko tijelo trebalo u konkretnom predmetu rješavajući o zahtjevu tužitelja primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku, a ne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama „jer se traženi podaci odnosno izvješća ne mogu smatrati informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama, već su sastavni dio spisa predmeta koji vodi nadležno tijelo u upravnom postupku izvršavanja nadzora“.

Kao drugo, pojedina izvješća ne sadrže zahtjeve za ostvarivanje prava na pristup informacijama iako po naravi to jesu budući da se podnositelji zahtjeva nisu izrijekom pozivali na Zakon. S obzirom na podrednu primjenu ZUP-a i u njemu sadržano načelo pomoći nekoj stranci (članak 7.), svaki ovakav zahtjev (uz izuzetak koji predviđa gore spomenuti članak 1. stavak 3. Zakona) nužno je kvalificirati kao zahtjev za pravo na pristup informaciji, po njemu postupati sukladno odredbama Zakona te ga posljedično i uvrstiti u godišnje izvješće o provedbi Zakona.

Agencija je utvrdila da velik broj tijela javne vlasti ne smatra usmene upite fizičkih osoba zahtjevima za pristup informacijama u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. U to smislu ne poštuju odredbu Zakona koja propisuje sljedeće: „Ako je zahtjev podnesen usmeno o tome će se sastaviti zapisnik, a ako je podnesen putem telefona ili drugog telekomunikacijskog uređaja sastavit će se službena zabilješka.“. Neovisno o načinu

na koji je zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama podnesen i neovisno o tomu je li zahtjev podnesen od domaće ili strane, fizičke ili pravne osobe, takav zahtjev treba smatrati zahtjevom za pristup informacijama, naravno, ukoliko su za to ispunjene i druge zakonske pretpostavke.

Da bi se prevladala problematika kvalifikacije zahtjeva korisnika prava na informaciju, nužno je provesti sveobuhvatnu i detaljnu edukaciju službenika za informiranje u tijelima javne vlasti, kako u onima koji provode Zakon od 2003. godine, tako i posebice u onima koji su ušli u krug tijela javne vlasti stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, a o čemu je već gore bilo riječi.

6.2. Ispunjavanje tabela za pojedinačna izvješća

Nažalost, uz tabelu za podnošenje izvješća o provedbi Zakona u 2010. godini Ministarstvo uprave nije tijelima javne vlasti dostavilo i uputu za njeno ispunjavanje.

Tako se, primjerice, u velikom broju pojedinačnih izvješća ne poklapaju podaci broja ukupno zaprimljenih zahtjeva u odnosu na broj usvojenih, odbijenih i ustupljenih zahtjeva zajedno.

Broj ustupljenih zahtjeva se uglavnom iskazuje unutar broja riješenih zahtjeva, što u konačnici znači da je iskazano da je jedan zahtjev riješen (najmanje) dva puta (i tijelo koje je zahtjev ustupilo i tijelo koje je zahtjev riješilo navode da su isti zahtjev riješili).

Određen broj tijela javne vlasti je popunio tabelu samo brojem zaprimljenih i usvojenih zahtjeva bez naznake o tome jesu li zahtjevi riješeni u roku, izvan roka ili su pak neriješeni.

Pojavio se i problem zahtjeva koji sadrže veći broj informacija pa je isti djelomično usvojen, djelomično odbijen, a djelomično ustupljen. U takvim slučajevima tijela javne vlasti nisu znala kako ispuniti tabelu pa su dostavljala podatke u postocima.

Također, tijela javne vlasti nisu znala treba li pod rubrikom „broj odbijenih zahtjeva“ uključiti i one iz rubrike „broj odbijenih zahtjeva sukladno članku 8. stavku 1. Zakona“.

Posebno su problematični slučajevi izvješća pojedinih sudova gdje se navodi mali broj zaprimljenih, usvojenih i zahtjeva riješenih u roku, a pri tome nekoliko stotina zaprimljenih tužbi. Očito je da su navedeni sudovi u izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama uvrstili sve tužbe zaprimljene kod tih sudova tijekom godine dana. Kod takvih očitih pogreški, Agencija je korigirala odnosne brojke u izvješćima tih tijela.

Bez jasno utvrđenih kriterija za ispunjavanje navedene tabele tijela javne vlasti su istu ispunjavala prema nahođenju pojedinih službenika za informiranje, slijedom čega je upitno koliko ovo objedinjeno izvješće odražava u potpunosti stvarno stanje provedbe Zakona. U tom smislu nije potrebno samo utvrditi jasne kriterije već i provesti detaljnu i iscrpnu edukaciju svih službenika za informiranje u tijelima javne vlasti.

Za prevladavanje navedenih problema dajemo sljedeće preporuke:

- Broj zaprimljenih zahtjeva treba označavati ukupan broj zahtjeva za ostvarenje prava na pristup informacijama, neovisno o načinu na koji su podneseni (usmeno, pisanim putem, putem telefona ili drugog telekomunikacijskog uređaja) te neovisno o tomu je li ih podnijela fizička ili pravna, domaća ili strana osoba. Taj broj treba biti identičan zbroju usvojenih, odbijenih, odbijenih sukladno članku 8. stavku 1. Zakona, odbačenih te broju ustupljenih zahtjeva.
- Broj usvojenih zahtjeva označava broj zahtjeva korisnika kojima je omogućen pristup traženoj informaciji. Ovaj broj ne smije sadržavati i broj usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu jer za taj podatak postoji zasebna rubrika.
- Broj odbijenih zahtjeva odnosi se na sve odbijene zahtjeve osim onih zahtjeva koji su odbijeni sukladno članku 8. stavku 1. Zakona, a za čiji broj je predviđena posebna rubrika.

- Broj riješenih zahtjeva ne smije sadržavati broj ustupljenih zahtjeva jer će tijelo javne vlasti kojem je zahtjev ustupljen isti zahtjev iskazati kao riješen u svom pojedinačnom izvješću. Broj riješenih zahtjeva ne smije sadržavati i broj usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu jer za taj podatak postoji zasebna rubrika.
- Pod rubrikom „informacije koje su objavljene sukladno obvezama utvrđenim člankom 20. Zakona“ potrebno je dostaviti popis svih objavljenih akata u tijeku godine za koje se podnosi izvješće, a ne samo njihov broj ili naznaku web stranice na kojoj su objavljeni.
- Pod rubrikom „obrazloženja i ocjene postojećeg stanja na osnovu prethodno iskazanih podataka“ potrebno je navesti sve uočene probleme vezano za provedbu Zakona te prijedloge za poboljšanje primjene Zakona.

6.3. Visina ostvarene naknade

Obradom pojedinačnih izvješća Agencija za zaštitu osobnih podataka je utvrdila da tijela javne vlasti u 2010. godini nisu naplaćivala upravnu pristojbu, a što je u skladu s člankom 19. stavkom 1. novog Zakona.

Najveći broj tijela javne vlasti korisnicima prava na pristup informacijama nije naplaćivao naknadu stvarnih materijalnih troškova, uglavnom stoga što, kako navode, stvarnih materijalnih troškova nije niti bilo.

U krugu tijela javne vlasti koja su naplaćivala stvarne materijalne troškove nailazimo na velike razlike. Tako se raspon naplate preslike po stranici kreće od jedne kune pa sve do 10 kuna.

Pojedina tijela javne vlasti su sasvim neopravdano naplaćivala korisnicima uvid u dokumente u iznosu od 50 kuna za svaki pojedini dokument.

Jedno tijelo javne vlasti je navelo u svom izvješću da, uz naplatu jedne kune po preslici stranice, naplaćuje i 20 kuna po zahtjevu za manipulativne troškove u koje ubrajaju, osim poštarine, i troškove vođenja postupka.

Nekoliko tijela javne vlasti naplaćuje uvid u dokumente samo ako se radi o dokumentima nastalim prije određene godine, i to u iznosu od 50 kuna za svaki dokument.

Pojedina tijela javne vlasti nisu naplaćivala naknadu za preslike ako se radilo o preslici do 3 stranice, a za svaku daljnju stranicu ostvarili su naknadu od jedne kune.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (članak 21. stavak 2.) propisano je da će kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova donijeti Agencija za zaštitu osobnih podataka u roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog Zakona, što je u izradi.

6.4. Objava informacija i katalog informacija

Pod rubrikom „informacije koje su objavljene sukladno obvezama utvrđenim člankom 20. Zakona“ potrebno je dostaviti popis svih objavljenih akata u tijeku godine za koje se podnosi izvješće, a ne samo njihov broj ili naznaku web stranice na kojoj su objavljeni.

Najveći broj tijela javne vlasti u svojim izvješćima samo općenito navodi da objavljuju sve svoje akte, neki naznačuju samo broj objavljenih informacija u protekloj godini, dok samo rijetki šalju cjelokupan popis svih objavljenih informacija s naznakom imena akata i brojem službenog glasila u kojem su isti objavljeni. Većina ostavlja rubriku praznom.

Zakon propisuje da su tijela javne vlasti posebnom odlukom dužna ustrojiti katalog informacija koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom davanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup.

Najveći broj tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća o provedbi Zakona u 2010. godini navodi da ima ustrojen katalog informacija. Pojedina tijela javne vlasti su Agenciji za zaštitu

osobnih podataka u sklopu izvješća i dostavila svoje kataloge informacija iako to nije njihova zakonska obveza.

Međutim, dostavljeni katalogi informacija u najvećem broju ne ispunjavaju zakonske uvjete već uglavnom u kratkim crtama navode područje nadležnosti tijela javne vlasti.

Također, iz velikog broja upita o tome kako ustrojiti katalog informacija, jasna je potreba za donošenjem podzakonskog propisa kojim bi detaljno bio propisan oblik i sadržaj kataloga informacija. Pojedina tijela javne vlasti pod rubrikom „obrazloženje i ocjena postojećeg stanja“ i izrijekom navode potrebu za donošenjem takvog akta.

6.5. Odluke Upravnog suda Republike Hrvatske

Agenciji za zaštitu osobnih podataka je u sklopu pojedinačnih izvješća dostavljeno 16 preslika odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, od toga 5 presuda kojima se tužba uvažava, 6 presuda kojima se tužba odbija te 5 rješenja kojima se tužba odbacuje.

Odbačene tužbe

Upravni sud tužbe uglavnom odbacuje jer ovlaštenici prava na informaciju nisu izjavili žalbu čelniku tijela prije pokretanja upravnog spora, a sukladno članku 17. stavku 1. Zakona.

U dva slučaja je tužba odbačena jer se upravni spor može voditi samo u stvarima u kojima se donosi upravni akt, bilo da se spor pokreće protiv upravnog akta ili zbog nedonošenja upravnog akta, a u konkretnim slučajevima se nije radilo o navedenom, već o dopisu odnosno ocjeni zdravstvene sposobnosti koje Upravni sud RH nije ovlašten poništavati.

Odbijene tužbe (izabrana citirana poglavlja):

- Us-13907/2009-4 od 27. siječnja 2010. godine (protiv rješenja gradonačelnika Grada Varaždina)

„...Tuženo tijelo je u postupku nakon presude ovog Suda donijelo osporeno rješenje kojim se tužitelju odobrava preslika onog dijela Ugovora o izgradnji sportske dvorane..., koji se ne odnosi na pravo intelektualnog vlasništva. Nezadovoljan pruženom informacijom, tužitelj podnosi tužbu protiv osporenog rješenja...Međutim, odredbom članka 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da ukoliko ovlaštenik, na osnovi dokaza kojima raspolaže, smatra da informacija pružena na temelju zahtjeva nije točna ili potpuna, može zahtijevati njezin ispravak, odnosno dopunu.,...a o čemu je tijelo javne vlasti obvezno donijeti posebno rješenje.“

- Us-12631/2009-5 od 18. veljače 2010. godine. (protiv rješenja Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo)

„...U pravu je tužiteljica kada u tužbi ističe da nije pravilno primijenjena odredba članka 8. stavka 1. naprijed citiranog Zakona, jer nije prihvatljiva općenita tvrdnja tuženog tijela da bi se dokumenti koje je tužiteljica tražila i koji su nastali u službenoj komunikaciji središnjih tijela državne uprave imali smatrati tajnom u smislu naprijed citirane odredbe Zakona. Naime, da bi se informacija mogla smatrati tajnom potrebno je da kao takva bude određena zakonom odnosno na temelju kriterija utvrđenih zakonom, određena kao tajna posebnim aktom. Kako takav spis ne prileži niti tuženi tvrdi da ga je donio to su prigovori tužiteljice u tom pogledu osnovani. Međutim, kako tužiteljica sama u tužbi navodi da je dokumente koje je zatražila od tuženog tijela dobila od Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, kao i od Vlade Republike Hrvatske te ih i priložila uz tužbu to po ocjeni Suda osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužiteljice budući da je ona tražene informacije i dobila što izričito u tužbi navodi....“

- Us-3004/2010-4 od 2. lipnja 2010. godine (protiv rješenja Ministra financija Republike Hrvatske)

„...proizlazi da se u konkretnom slučaju radi o međusobnoj komunikaciji unutar tijela javne vlasti, a koja po svom sadržaju ne predstavljaju informaciju u smislu odredbe članka 3. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, zbog čega je pravilno osporenim rješenjem odbijen zahtjev tužiteljice za pravom na pristup informacijama.“

- Us-959/2010-4 od 8. lipnja 2010. godine (protiv rješenja ministra Ministarstva financija)

„...Smisao ostvarenja prava na pristup informacijama jest u omogućavanju uvida u rad tijela javne vlasti i to pravo omogućuje uvid u podatke kojima tijelo javne vlasti raspolaže, posjeduje ili ih nadzire. To pravo dakle ne uključuje pravo zahtijevati posebnu obradu javnih podataka koje tijelu nije odmah dostupno.“

- Us-3428/2010-4 od 9. lipnja 2010. godine (protiv rješenja Grada Trogira)

„...Kako iz spisa predmeta proizlazi da je tužiteljica zatražila da joj se omogući pristup financijskom izvješću Ministarstva financija o izvršenom nadzoru u rujnu mjesecu 2009. godine i financijsko izvješće privatne tvrtke x o izvršenoj reviziji u Gradskoj upravi Trogir u razdoblju od 17. lipnja 2009. do 31. kolovoza 2009. godine, Sud prihvaća ocjenu tuženog i prvostupanjskog tijela da se radi o pristupu informacijama koje je prvostupanjsko tijelo imalo osnove uskratiti upravo primjenom članka 8. stavka 2. točke 1., 2. i 3. Zakona.“

- Us-6952/2010-8 od 11. studenoga 2010. godine (protiv rješenja Ministarstva okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske)

„...Međutim, kako iz svega naprijed navedenog, posebno iz citiranog rješenja slijedi da je o žalbi tužiteljice zbog nedostavljanja informacije po podnesenoj prijavi bespravne gradnje odlučeno istim rješenjem, te kako iz obrazloženja istog rješenja proizlazi da je tužiteljici

pružena iscrpna informacija vezana za konkretan predmet, trebalo je temeljem odredbe članka 42. stavak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, tužbu odbiti kao neosnovanu.“

Uvažene tužbe (izabrana citirana poglavlja):

- Us-769/2010-7 od 29. travnja 2010. godine (protiv Državnog odvjetništva Republike Hrvatske radi nedonošenja rješenja)

„...Iz navoda odgovora na tužbu proizlazi da Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske, kojem je zahtjev podnesen, nije odlučio o zahtjevu, a prema dosljednoj upravnosudskoj praksi davanje odgovora na tužbu ne može zamijeniti obvezu donošenja rješenja, niti navodi iz odgovora na tužbu mogu zamijeniti obrazloženje rješenja.“

- Us-3416/2010-4 od 16. lipnja 2010. godine (protiv rješenja ministra uprave)

„...Stoga je po ocjeni ovog Suda, tužitelju, uz obrazloženje kakvo je dano u osporenom rješenju, neosnovano uskraćeno pravo na uvid u onaj dio ugovora o održavanju i tehničkoj podršci postojećeg informacijskog sustava državnih matrica i popisa birača te izrade prve faze novog informacijskog sustava popisa birača, koji se ne odnosi na pravo intelektualnog vlasništva.“

- Us-7374/201-4 od 19. kolovoza 2010. godine (protiv Ministarstva unutarnjih poslova radi nerješavanja zahtjeva za pristup informaciji)

„...prema dokazima koje tužitelj prilaže uz tužbu nadležno tijelo javne vlasti nije u zakonom propisanom roku postupilo po njegovom zahtjevu za pristup traženim informacijama niti je tuženik kao čelnik tijela javne vlasti u zakonom propisanom roku donio odluku po žalbi tužitelja...“

- Us-6312/2010-7 od 17. rujna 2010. godine (protiv ravnateljice Centra za socijalnu skrb Zadar radi nedonošenja rješenja)

„...Iz tužbenih navoda te priloženih podnesaka uz tužbu s potvrdama o predaji podnesaka prvostupanjskom i tuženom tijelu proizlazi da su ispunjene pretpostavke za šutnju u smislu članka 26. Zakona o upravnim sporovima, imajući u vidu rokove za rješavanje o zahtjevu stranke propisane Zakonom o pravu na pristup informacijama.“

- Us-10297/2010-4 od 17. studenog 2010. godine (protiv rješenja ministra unutarnjih poslova)

„...Međutim, odredbom članka 19. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da tijelo javne vlasti ima pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova od ovlaštenika u svezi s pružanjem i dostavom tražene informacije. Prema navedenoj odredbi Zakona tuženik ima pravo na naknadu stvarno utrošenog materijala prilikom pružanja i dostave tražene informacije kao što su primjerice tiskanice, papirnata konfekcija, uredski i informatički pribor, pa po ocjeni ovog Suda pravilno tužitelj u tužbi navodi da naknada troškova tuženika za pružanje informacija sukladno Rješenju o utvrđivanju cijena posebnih troškova nastalih radom Ministarstva nisu stvarni materijalni troškovi u smislu citirane odredbe Zakona o pravu na pristup informacija.

6.6. Razno

Navodimo i nekoliko problema na koje smo upozoreni u izvješćima, a o kojima do sada nije bilo riječi.

Jedan službenik za informiranje nas je upozorio na problem rješavanja zahtjeva u roku ako je službenik za informiranje odsutan s radnog mjesta zbog bolovanja ili godišnjeg odmora.

Službenica za informiranje jednog tijela javne vlasti se žali da nema svoju e-mail adresu pa se zahtjevi gube.

Određen broj tijela jedinica lokalne samouprave navodi da se najveći broj zahtjeva za ostvarivanjem prava na informaciju odnosi na političke razmirice između osoba koje obnašaju dužnosti i onih koji su im prethodili.

Također navodimo i nekoliko problema koje je Agencija utvrdila, a koji nisu naprijed spomenuti.

Jedno tijelo javne vlasti u izvješću navodi da je „zahtjev odbijen jer ne postoji odluka o načinu pristupa informacijama i ustrojavanju kataloga informacija“. Agencija u tom smislu upozorava da je zakonska obveza svakog tijela javne vlasti ustrojiti katalog informacija te postupati po važećim zakonskim odredbama.

Dva zahtjeva u jednoj općini su odbačena zbog „ne imanja pravnog interesa“. Ovakva odluka je nezakonita jer Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003 i 144/2010) u članku 11. stavku 4. propisuje da podnositelj zahtjeva nije obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji.

U određenom broju izvješća se ne navode razlozi odbijanja zahtjeva (članak 25. stavak 2. točka 4. Zakona) niti razlozi odbijanja sukladno članku 8. stavak 1. Zakona (članak 25. stavak 2. točka 4. Zakona).

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kada bismo morali donijeti konačan zaključak na temelju stanja iščitanog iz zaprimljenih izvješća, te na temelju samog broja zaprimljenih izvješća, teško da bismo mogli jednostavno reći da je Zakon o pravu na pristup informacijama u potpunosti uspio, odnosno da u potpunosti nije uspio postići svoju svrhu.

Uzevši u obzir statističke podatke, mogli bismo reći da u primjeni odredbi Zakona u 2010. godini nisu postignuti najbolji rezultati. Naime, od 3958 tijela javne vlasti koja su trebala dostaviti izvješće o provedbi Zakona, samo 854 tijela je to i učinilo, što nas dovodi do brojke od 22% tijela koje je izvršilo svoju obvezu. (Vidi tablicu 2. i graf 1.)

Iako je Ministarstvo uprave 17. prosinca 2010. godine poslalo okružnicu tijelima javne vlasti u Republici Hrvatskoj te ih izvijestilo da su dužni do 31. siječnja 2011. godine poslati izvješća o provedbi Zakona u 2010. godini Agenciji za zaštitu osobnih podataka, razvidno je da određen broj tijela javne vlasti s Popisa tijela javne vlasti za 2010. godinu navedenu obavijest nije primio.

Tu se posebice radi o veterinarskim stanicama i ambulantomama od kojih nismo zaprimili niti jedno izvješće te o odgojno-obrazovnim ustanovama i pravnim osobama kojima su u obavljanju komunalnih djelatnosti povjerene javne ovlasti, a od kojih smo zaprimili zaista neznatan broj izvješća (ispod 1%). Navedeni problem uočen je i kod javnih znanstvenih instituta (8%), visokih učilišta (7%), javnih ustanova za upravljanje nacionalnim parkovima (0%), javnih ustanova za upravljanje parkovima prirode (9%) te javnih ustanova za upravljanje ostalim zaštićenim područjima i/ili drugim zaštićenim prirodnim vrijednostima (0%).

Iako nedobivanje obavijesti o potrebi sastavljanja navedenih izvješća ne opravdava niti jedno tijelo javne vlasti u neizvršavanju zakonske obveze, možemo zaključiti da je 69% tijela kojima je predmetna okružnica dostavljena izvršilo svoju zakonsku obvezu te dostavilo potrebna izvješća.

S druge strane, teško je da bismo mogli donijeti ocjenu učinkovitosti izmjena i dopuna koje su, barem na papiru, značajno izmijenile Zakon, budući da su one nastupile na samom kraju 2010. godine.

Nedvojbeno se može zaključiti da ukupan broj zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama (br=12340) u svim tijelima javne vlasti tijekom 2010. godine u velikoj mjeri premašuje broj zaprimljenih zahtjeva tijekom proteklih godina. (*Vidi tablicu 3. i graf 2.*)

Ipak, s obzirom na uočenu i gore detaljno obrazloženu problematiku kvalifikacije zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, kao i na nedostatke u pojedinačnim

izvješćima tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj, u potpunosti nismo sigurni u ispravnost navedenog podatka.

U ovom izvješću dajemo detaljne objedinjene podatke o ostvarivanju prava na pristup informacijama u svim tijelima javne vlasti u Republici Hrvatskoj kako bismo ubuduće mogli međusobno uspoređivati i ostale podatke iz pojedinih rubrika. (*Vidi tablicu 1.*)

Sagledavši sve probleme koje su tijela javne vlasti imala u provođenju svojih zakonskih obveza, a koje smo prethodno naveli, može se utvrditi da se Zakon o pravu na pristup informacijama još uvijek nije uspio riješiti „dječjih bolesti“ koje ga opterećuju od samog donošenja, ali isto tako možemo ustanoviti da su posljednjim zakonskim izmjenama i dopunama napravljeni dobri temelji na kojima se može graditi kvalitetan međuodnos tijela javne vlasti i korisnika prava na pristup informacijama.

Vjerujemo da Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja od 2. siječnja 2011. godine obavlja poslove neovisnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama, može donijeti značajan pomak unaprijed, glede povećavanja učinkovitosti Zakona, edukacije službenika za informiranje u tijelima javne vlasti u RH, posredovanja između tijela javne vlasti i građana te artikuliranja same zakonske svrhe koja je mnogima bila godinama neuhvatljiva.

RAVNATELJ

Franjo Lacko, dipl. iur.

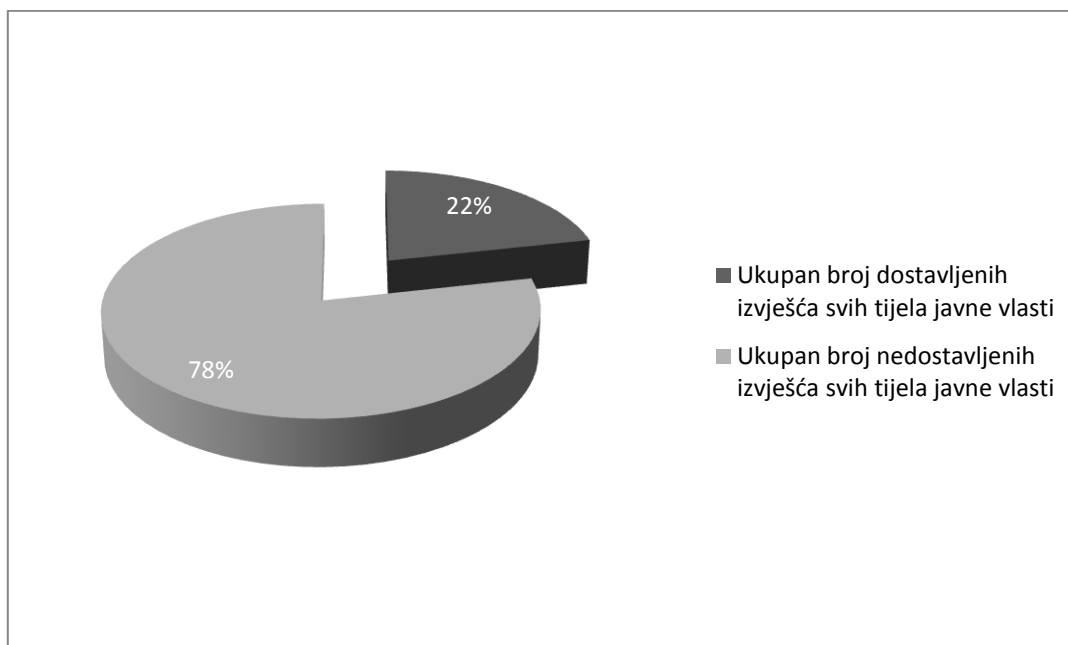
**Objedinjeni podaci o ostvarivanju prava na pristup informacijama u svim tijelima
javne vlasti u Republici Hrvatskoj u 2010. godini**

	2010. godina
broj zaprimljenih zahtjeva za informacije	12340
broj usvojenih zahtjeva	11987
broj izdanih obavijesti sukladno čl. 15., st. 2. Zakona	362
broj odbijenih zahtjeva	182
broj odbijenih zahtjeva sukladno čl. 8., st. 1. Zakona	94
broj odbačenih zahtjeva	40
broj ustupljenih zahtjeva	281
broj zaprimljenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	169
broj usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	162
broj odbijenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	7
broj odbačenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	1
broj zahtjeva riješenih u roku	11420
broj zahtjeva riješenih izvan roka	221
broj neriješenih zahtjeva	61
broj izjavljenih žalbi	68
broj usvojenih žalbi	25
broj odbijenih žalbi	43
broj odbačenih žalbi	3
broj podnesenih tužbi	19
visina ostvarene naknade iz čl. 19. Zakona	17.880,42 kn
podaci o objavljenim informacijama sukladno čl. 20. Zakona	400
obrazloženje i ocjena postojećeg stanja	349

tablica 1.

Ukupan broj dostavljenih izvješća svih tijela javne vlasti	854
Ukupan broj nedostavljenih izvješća svih tijela javne vlasti	3104
Ukupan broj tijela javne vlasti u RH u 2010. godini	3958

tablica 2.

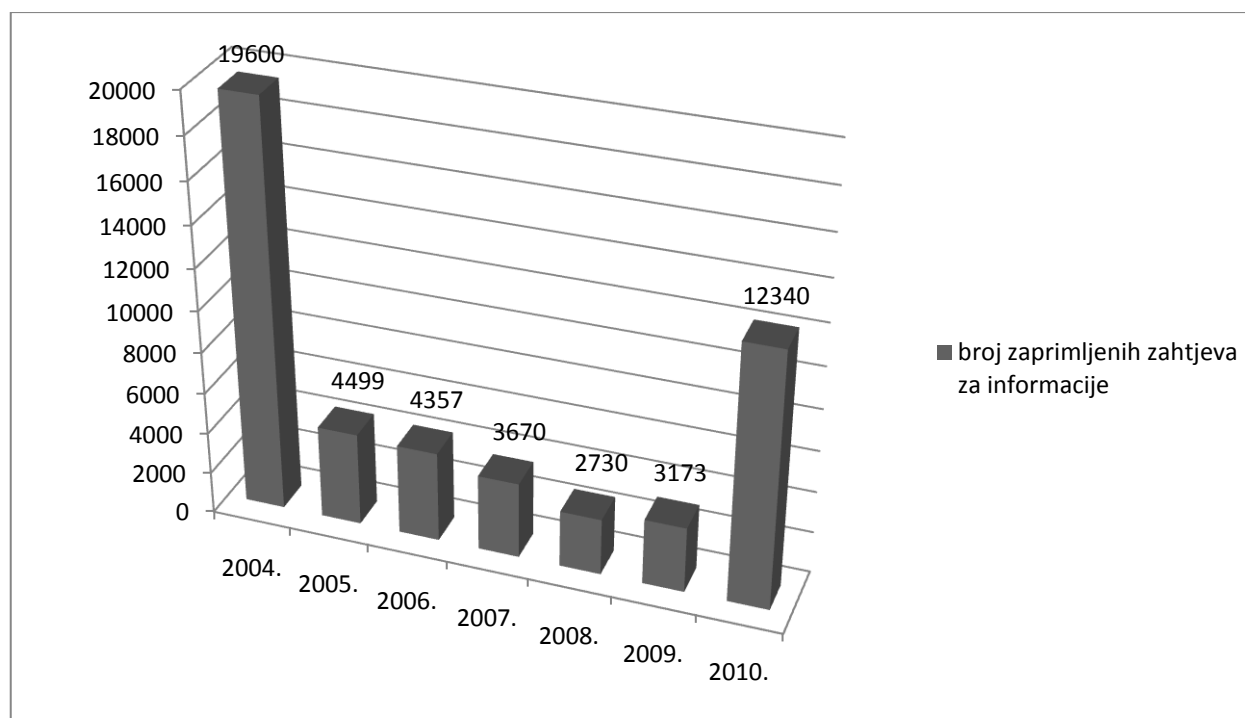


graf 1.

Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva za informacije po godinama

	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
broj zaprimljenih zahtjeva za informacije	19600	4499	4357	3670	2730	3173	12340

tablica 3.



graf 2.