

Dr. Ana Đanić Čeko,*

*Poslijedoktorandica na Katedri upravnog prava,
Pravni fakultet Osijek, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku,
Hrvatska*

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1880401D

UDK: 347.9
UDK: 502

*Раd примљен: 30.09.2018.
Раd прихваћен: 23.11.2018.*

PRISTUP INFORMACIJAMA U PODRUČJU ZAŠTITE OKOLIŠA S POSEBNIM OSVRTOM NA ANALIZU ODABRANOG SLUČAJA**

Apstrakt: *U radu će se ukratko prikazati i analizirati pravni okvir ostvarivanja prava na pristup informacijama temeljem gramatičke, logičke te teleološke metode tumačenja odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama. Naglasak će se staviti na nadležna tijela, tijekom vođenja posebnog upravnog postupka te njegove specifičnosti. Autorica će izvršiti usporedbu sa Zakonom o općem upravnom postupku (lex generalis), te će se u radu referirati na relevantne zakonske odredbe u pogledu predmeta istraživanja. Pažnja će se posvetiti analizi Zakona o zaštiti okoliša (lex specialis) u odnosu na upravni postupak donošenja rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša (okolišne dozvole) od strane središnjeg tijela državne uprave nadležnog za pitanja okoliša – Ministarstva zaštite okoliša i energetike. Nadalje, autorica će se ukratko osvrnuti na odredbe Zakona o zaštiti okoliša vezano za osiguravanje informiranja javnosti o okolišu i provedbi inspeksijskog nadzora u ovom posebnom upravnom području. Posebnosti upravnih postupaka primjenom navedenih triju zakona, osobito će se istaknuti putem analize odabranog slučaja, od podnošenja zahtjeva za pristup informacijama do donošenja rješenja višeg inspektora zaštite okoliša nakon provedenog inspeksijskog nadzora.*

Ključne riječi: *upravni postupak, pravo na pristup informacijama, Povjerenica za informiranje, zaštita okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, inspeksijski nadzor.*

* adjanic@pravos.hr

** Rad je saopšten na međunarodnoj naučnoj konferenciji „Pravo pred izazovima savremenog doba“, koja je održana 13. i 14. aprila 2018. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

1. Uvod

Sve veći zahtjevi za transparentnošću, dostupnošću, odgovornošću i participiranjem javne vlasti predstavljaju standarde široko prepoznate kao temeljne karakteristike moderne demokratske vlasti. Kao osnovna načela i vrijednosti europskog upravnog prostora, doveli su do oblikovanja prava na upravljanje informacijama iz javnog sektora. Objava pravodobnih informacija i pružanje obavijesti od strane tijela javne vlasti na primjeren i dostupan način, pravo je temeljem kojeg se pridonosi poboljšanju odnosa s građanima, njihovom međusobnom povezivanju i jačanju povjerenja u funkcioniranje, odgovornost i pristupačnost rada javne vlasti (Đanić, Halak, 2013: 379). Na taj se način građanima omogućuje zadovoljavajuća razina informiranosti i načelna jednakost između javne vlasti i građana u raspolaganju informacijama. Utječe se na legitimitet i odgovornost djelovanja javne vlasti, borbu protiv korupcije te mogućnost nadzora nad njom prvenstveno radi podizanja kvalitete rada. Poticanje svijesti o potrebi i praksi proaktivne objave i uključivanje javnosti u kreiranje javnih politika i propisa, povećalo je interes javnosti za pristup informacijama.¹ To predstavlja uvjet za ukorjenjivanje i afirmaciju upravne demokracije (Gjidara: 2015: 22). Sužavanjem prostora za zlouporabu od strane tijela javne vlasti poticajno se djeluje na zakonitost i pravilnost u postupanju.²

Pravo na pristup informacijama te dostupnost informacija potpada pod jedno od temeljnih ljudskih prava osigurano unutar brojnih pravnih izvora izvan domene nacionalnog prava.³ Valja napomenuti kako je pravo na pristup informacijama generacijski relativno novo pravo. Ono je uzdignuto na rang ustavnog prava

1 V. *Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o pravu na pristup informacijama*, P. Z. E. br. 832, Klasa: 022-03/15-01/39, Ur. broj: 50301-09/06-15-7, 2. srpnja 2015, <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunam0021>, pristupljeno: 30. kolovoza 2018.

2 V. *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu*, Zagreb, 31. ožujka 2014, str. 2. (u daljnjem tekstu: *Izvješće za 2013*), <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>, pristupljeno: 30. kolovoza 2018.

3 Te je izvore moguće pronaći i u čl. 10.1, st. 1 (Europska) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Konvenciji Vijeća Europe o pravu na pristup službenim dokumentima iz 2008, Konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Arhuška konvencija), čl. 11 i čl. 42 Povelje o temeljnim pravima Europske unije, čl. 19, Opće deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. te brojnim drugim međunarodnim ugovorima i dokumentima. Više v. i Ofak, L. (2016) Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 37 (2). 927–942.

kao jedno od (naj)važnijih osobnih prava građana.⁴ No, to nije uvijek bilo tako. Ustavnim promjenama 2010.⁵ u katalog ustavnih prava izriječkom se uvrštava jamstvo prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Spomenuto ustavno normiranje bitno je izmijenilo „regulacijsku perspektivu“ na području prava na pristup informacijama javnog sektora (Rajko, 2010: 629, 638).

U prvom dijelu rada autorica analizira normativno uređenje posebnog upravnog postupka radi ostvarivanja ustavnog, konvencijskog i zakonskog prava na pristup informacijama prema trenutno važećem Zakonu o pravu na pristup informacijama. Autorica nadalje ukratko iznosi koji je mehanizam pravne zaštite osiguran unutar upravnog postupanja i ističe nadležna tijela u provedbi upravnog i žalbenog postupka. Autorica se, obzirom na opseg rada, nije detaljnije referirala na pravnu zaštitu u okviru upravno-sudske zaštite u jednostupanjskom upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (Đanić Čeko, 2016: 289–294). Zatim je prikazala zakonsku regulaciju osiguravanja pristupa informacijama u području okoliša. U s vezi s time ujedno je prikazan odabrani slučaj iz upravne prakse, od podnošenja zahtjeva za pristup informacijama do donošenja rješenja višeg inspektora zaštite okoliša nakon provedenog inspeksijskog nadzora. Ukratko se analizira posebni upravni postupak izdavanja okolišne dozvole od strane Ministarstva zaštite okoliša i energetike temeljem Zakona o zaštiti okoliša. Autorica se poziva na dvije presude Upravnog suda u Osijeku, a u odnosu na upravne sporove u kojima je navedeni sud odlučivao primjenom Zakona o okolišu po tužbama za ocjenu zakonitosti rješenja nadležnog ministarstva o ishođenju okolišne dozvole. U završnom dijelu rada autorica iznosi zaključna razmatranja i stavove sukladno analiziranoj znanstvenoj tematici.

2. Posebni upravni postupak radi ostvarivanja prava građana na pristup informacijama na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama razlikuje se od ostalih prava vezanih za slobodu informiranja, jer štiti aktivno sudjelovanje vlasnika toga prava (Tropina Godec, 2009: 324). Obuhvaća pravo zatražiti i dobiti informaciju, kao i obvezu nadležnog tijela za pružanje i pristup traženoj informaciji pod jednakim uvjetima odnosno pravodobnoj, točnoj, potpunoj i javnoj objavi informacija koje se lako mogu pretraživati i iščitati. Ovo područje zahtijeva odgovarajuću legislativu

4 V. glavu II. „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“ čl. 38, st. 4 Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 55/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. (u daljnjem tekstu: Ustav RH).

5 *Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske*, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Klasa: 012-02/10-01/01, Ur. broj: 6521-1-10-06, 15. lipnja 2010, str. 14–15 V. i <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=33199>, pristupljeno: 30. kolovoza 2018. Promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 76/10.

(Đerđa, Popovski, 2011: 25) institucionalne mehanizme i neovisnost nadzornih institucija za njihovu provedbu.

Svakome se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. No, dakako da to pravo nije apsolutno zajamčeno bez ikakvih ograničenja. Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav RH) propisane su granice korištenja sloboda i prava, dok je ograničavanje istih moguće samo zakonom iz ustavom određenih razloga. Temeljna ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo u cilju: a) zaštite sloboda i prava drugih ljudi, b) zaštite pravnog poretka, c) zaštite javnog morala te d) zaštite zdravlja.⁶ Pored osnovnih uvjeta za ograničavanje svih ustavnih prava i sloboda, u čl. 38, st. 4 Ustava RH propisani su i posebni uvjeti za ograničenje prava na pristup informacijama. Oni se odnose na sljedeće tri komponente čije je kumulativno ispunjenje nužno:

- a) ograničenje mora biti propisano *zakonom*,
- b) ograničenje mora biti *razmjerno* naravni potrebe za ograničenjem, u svakom pojedinom slučaju,
- c) ograničenje mora biti *nužno* (u slobodnom i demokratskom društvu).⁷

Osim ograničenja prava postavljenih ustavnim zasadama, ona su kao oblatorna i fakultativna propisana i *Zakonom o pravu na pristup informacijama* (u daljnjem tekstu: ZPPI).⁸ Tim su zakonskim propisom, prije svega, postavljeni osnovni uvjeti pod kojima se građanima omogućava ustavno pravo na pristup informacijama, između ostaloga njihovu ponovnu uporabu, kao i postupak i način ostvarivanja, te olakšavanja pristupa informacijama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti (u daljnjem tekstu: TJV).⁹

6 V. čl. 16 Ustava RH.

7 Ustav RH sadržava dodatni kriterij ograničenja koji se ne primjenjuje na dopustivost ograničenja drugih temeljnih ljudskih sloboda i prava iz ustavnog kataloga, a tiče se nužnosti u slobodnome i demokratskom društvu. O načelu razmjernosti prilikom ograničavanja sloboda i prava v. čl. 16, o opsegu ograničenja v. čl. 17, st. 2 Ustava RH.

8 *Narodne novine*, 25/13, 85/15 (u daljnjem tekstu: ZPPI). Osim ZPPI-a, pravo na pristup informacijama obuhvaćeno je i drugim izvorima koji čine normativni okvir za postupanje u ovom području, poput Zakona o tajnosti podataka, *Narodne novine*, 79/07, 86/12, Zakona o zaštiti tajnosti podataka, *Narodne novine*, 108/96, Zakona o zaštiti osobnih podataka, *Narodne novine*, 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12 i druge zakonske i podzakonske propise.

9 Koja se sve tijela smatraju tijelima javne vlasti određeno je u čl. 5, st. 2 ZPPI-a. Prva verzija popisa tijela javne vlasti izrađena je i objavljena u rujnu 2014. Više v. i <https://data.gov.hr/dataset/azurirani-popis-tijela-javne-vlasti>, <http://tjv.pristupinfo.hr/>, pristupljeno: 1. rujna 2018.

U postupovnim odredbama¹⁰ ZPPI-a propisani su postupak i načini ostvarivanja prava na pristup informacijama (Đerđa, Popovski, 2011: 25–30). Osnovna procesna načela sadržana su u glavi II ZPPI-a.¹¹ TJV obvezna su omogućiti pristup informacijama na dva zakonski predviđena (prikladna) načina: 1) pravodobnim objavljivanjem na primjeren i dostupan način (čl. 17, st. 1, t. 1 ZPPI-a) ili 2) na jedan od pet načina prema čl. 17, st. 1, t. 2 ZPPI-a ako je korisnik podnio zahtjev. Upravni se postupak pokreće podnošenjem usmenog ili pisanog *zahtjeva*¹² nadležnom tijelu.¹³ Podnositelj zahtjeva nije obavezan navesti razloge podnošenja zahtjeva i pristupa određenoj informaciji niti pozvati se na primjenu odredi ZPPI-a. U slučaju nepotpunog, neurednog ili nerazumljivog zahtjeva, TJV će bez odgode pozvati podnositelja zahtjeva da ga ispravi u roku od pet dana od zaprimanja poziva za ispravak. Ukoliko podnositelj ne ispravi potrebno sukladno uputama TJV te se ne može utvrditi o kojoj se traženoj informaciji radi, TJV će zahtjev odbaciti rješenjem. Do odbacivanja zahtjeva rješenjem doći će i u slučajevima kada TJV ne posjede informaciju niti ima saznanja gdje se ona nalazi. No, ako TJV ne posjeduje informaciju te ima saznanja o tijelu koje ga posjeduje, tada je dužno bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja zahtjeva, ustupiti zahtjev tome tijelu te o tome obavijestiti podnositelja.¹⁴

Važno je napomenuti da se u postupku pristupa informacijama ne zahtijeva plaćanje upravnih niti sudskih pristojbi.¹⁵ No, isto tako propisuje se kako TJV ima pravo tražiti naknadnu stvarnih materijalnih troškova od korisnika koji bi nastali pruženjem informacija na jedan od zakonom predviđenih načina, kao i naknadu dostave tražene informacije.

Prema ZPPI-u, svako TJV obavezno je odlukom odrediti posebnu službenu osobu (*službenika za informiranje*) koja će biti mjerodavna za rješavanje pojedinačnih zahtjeva.¹⁶ U postupku pružanja informacija na temelju zahtjeva korisnika

10 Čl. 17–26 ZPPI-a (glava V.) od podnošenja zahtjeva korisnika za pristup informacijama do pružanja pravne zaštite povodom žalbe i upravnog spora.

11 Čl. 6–9.a ZPPI-a.

12 O načinu podnošenja zahtjeva usmeno, putem telefona ili putem elektroničke komunikacije i sadržaju pisanog zahtjeva detaljnije v. čl. 18 ZPPI-a. U čl. 18, st. 5 ZPPI-a određuje se što se ne smatra zahtjevom. Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva od 2004. do 2015. dostupan je na <http://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/>, pristupljeno: 1. rujna 2018.

13 O načinima pokretanja upravnog postupka v. čl. 40–43 Zakona o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, 47/09 (u daljnjem tekstu: ZUP).

14 O ostalim slučajevima ustupanja zahtjeva te postupanja tijela javne vlasti v. čl. 21 ZPPI-a.

15 V. 19. čl. ZPPI-a.

16 Prema čl. 13, st. 1 i 3 ZPPI-a. V. i čl. 22, st. 1 i 3 ZPPI-a iz 2003.

TJV odlučuje *rješenjem*.¹⁷ Stoga, najkasnije u roku od petnaest dana od dana podnošenja urednog zahtjeva potrebno je odlučiti (pružiti informaciju ili ograničiti pristup u cijelosti ili djelomično, odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa¹⁸). Navedeni rok od petnaest dana može biti produžen iz zakonom (opravdanih) propisanih razloga za još petnaest dana (računajući od dana kada je TJV trebalo odlučiti o zahtjevu).¹⁹ TJV dužno je o produženju obavijestiti podnositelja bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja zahtjeva te navesti razloge produženja. Kada TJV omogući pristup informacijama ne donosi rješenje. Završno valja istaknuti kako se ZPPI-om propisuje pravo korisnika na dopunu (nepotpuna informacija) i ispravak (netočna informacija) informacije koja je pružena na temelju zahtjeva. TJV obvezno je odlučiti o zahtjevu za dopunu ili ispravak informacije u roku od petnaest dana od dana zaprimanja zahtjeva.

2.1. Pravna zaštita kroz žalbeni postupak pred Povjerenikom za informiranje

Povodom negativnog rješenja, dakle odbijanja²⁰, odnosno odbacivanja zahtjeva ili neomogućavanja pristupa informaciji (tzv. šutnja uprave), odnosno ponovnoj uporabi u propisanom roku od petnaest ili trideset dana, ZPPI-om se uređuje pitanje pravne zaštite korisnika (ovlaštenika) prava na informacije. Sukladno tome proizlazi da se protiv rješenja TJV korisniku omogućava izjavljivanje žalbe u roku od petnaest dana od dana dostave rješenja. Žalba se može izjaviti povodom sljedećih slučajeva: a) *rješenja* o pristupu informacijama, b) *šutnje uprave* povodom pristupa informacijama (kada TJV ne odluči o zahtjevu podnositelja²¹ u propisanom roku), c) *rješenja* o ponovnoj uporabi informacija, d) *šutnje uprave* povodom ponovne uporabe informacija.

17 V. čl. 23 ZPPI-a. U st. 1 pobrojani su slučajevi kada tijelo javne vlasti ne donosi rješenje na temelju podnesenog zahtjeva, odnosno u st. 3, 4 i 5 kada se donosi rješenje.

18 Navedeni test je procjena razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje, te omogućavanje pristupa informaciji u korist javnog interesa. V. čl. 5, t. 7 i čl. 16 ZPPI-a.

19 V. čl. 22 ZPPI-a.

20 U čl. 23, st. 5 ZPPI-a propisuju se slučajevi kada tijelo javne vlasti odbija rješenjem zahtjev korisnika za pristupom informacijama.

21 Može se uočiti da se u ZPPI-u upotrebljava više pojmova poput „korisnik“, „podnositelj“, „stranka“. Definicija „korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija“ određena je u čl. 5, st. 1. ZPPI-a.

U skladu s načelom dvostupnjevitosti ovlast za odlučivanje po žalbama dana je *Povjereniku za informiranje* (Rajko: 2014: 423)²² (u daljnjem tekstu: Povjerenik).²³ Kako su TJV propisane razne obveze, sukladno tome njihova postupanja nadzire Povjerenik. Ovdje bismo željeli istaknuti kako je institucija Povjerenika kao jedinog, zasebnog i neovisnog državnog tijela zaduženog za zaštitu prava na pristup informacijama i provođenje instancijskog nadzora, uvedena kao ključna novost ZPPI-a iz 2013. (Bevandić, 2016: 13). Između ostalih dodijeljenih ovlasti i poslova, prije svega, ima ulogu drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija.²⁴ Povjerenik je dužan donijeti i putem prvostupanjskog tijela dostaviti rješenje o žalbi, najkasnije u roku od trideset dana od dana predaje uredne žalbe. Osim roka od trideset dana, propisani su i rokovi za posebne slučajeve postupanja u trajanju od šezdeset (ispitivanje pravilnosti provedenog testa razmjernosti i javnog interesa ili provesti navedeni test prema čl. 16) i devedeset dana (kada se traži mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost).

Kada utvrdi da je žalba osnovana. Povjerenik će po pravomoćnosti rješenja naložiti TJV da korisniku omogući pristup informaciji ili da odluči o zahtjevu u primjerenom roku. Na osnovu ove zakonske odredbe može se zaključiti o važnosti uloge Povjerenika i njegovih ovlasti prema TJV u obvezi ispunjavanja zajamčenog prava na pristup informacijama. No, imajući u vidu odredbu čl. 25, st. 8 ZPPI-a može se zaključiti suprotno, uzimajući u obzir situacije u kojima TJV nije omogućilo ili nije odlučio u roku koji je odredio Povjerenik. Obje navedene zakonske odredbe unesene su u izmjenama i dopunama ZPPI-a iz 2015, no detaljnije pojašnjenje razloga dopune čl. 25, st. 7 i 8 izostaje.

Na žalbeni se postupak primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP) za sva pitanja koja nisu uređena ZPPI-om.²⁵ Stari ZPPI iz 2003.²⁶ sadržavao je posebnu postupovnu odredbu kojom se izričito pro-

22 Povjerenik štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacija. Do tada je poslove i ovlasti u zaštiti prava na pristup informacijama pružala Agencija za zaštitu osobnih podataka (određena izmjenama i dopunama ZPPI-a iz 2011.). V. i *Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama*, P. Z. E. br. 198, Klasa: 008-02/12-01/04, Ur. broj: 50301-09/06-13-8, 6. veljače 2013, str. 26, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=52753&sec=5550>, pristupljeno: 3. rujna 2018. O izboru i uvjetima za izbor, ovlastima, razrješenju Povjerenika, kao i o ustroju Ureda Povjerenika v. čl. 35–40 ZPPI-a.

23 Povjerenik za informiranje djeluje od 25. listopada 2013. V. Odluka o izboru povjerenika za informiranje, *Narodne novine*, 131/13.

24 Čl. 35, st. 3 ZPPI-a.

25 O preporukama tijelima javne vlasti, a vezano za postupanje i rješavanje zahtjeva građana i poštivanje odredbi ZUP-a v. Izvješće za 2013, str. 5–6.

26 V. čl. 9 ZPPI-a iz 2003.

pisivala primjena odredbi ZUP-a : „...ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, u postupku radi ostvarivanja prava na pristup informacijama na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku...“ Mišljenja smo kako postupovne odredbe ZPPI-a ne odstupaju od odredbi ZUP-a, pa stoga možemo govoriti o njihovoj usklađenosti, što je svakako pohvalno, imajući u vidu mnoštvo posebnih zakona kojima se normiraju razna upravna područja, a koji uvelike duplaju odredbe ili znatno odstupaju od općeg upravnog postupka. Drugačije je stajalište izneseno u odnosu na usklađenost starog ZPPI-a i ZUP-a (Đerđa, Popovski, 2011: 30), što je promijenjeno nakon donošenja novog ZPPI-a 2013. te izmjena i dopuna ZPPI-a iz 2015. Valja istaknuti kako se prema čl. 110, st. 1 ZUP-a žalba predaje prvostupanjskom tijelu koji ima određene ovlasti povodom žalbe, dok se prema dostupnim podacima iz prakse Povjerenika ukazuje kako se u 83% slučajeva²⁷ žalba izjavljuje izravno Povjereniku, što utječe na duljinu upravnog postupka.

U promatranom razdoblju od 2011. do 2017. broj ukupno izjavljenih žalbi najveći je u 2017. te iznosi 1.172. Njih 1.161 odnosilo se na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama. Prema dostupnim podacima²⁸ vidljiv je značajan porast broja žalbi u odnosu na prethodne godine.

Protiv rješenja Povjerenika daljnje aktiviranje postupka putem žalbe nije dopušteno. Njegovim rješenjem o žalbi okončava se postupak vezan za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja u redovnoj proceduri. No, procesno-pravna mogućnost daljnje pravne zaštite nezadovoljnim strankama (negativno rješenje Povjerenika ili nedonošenje rješenja (tzv. šutnja uprave)) osigurana je pokretanjem jednostupanjskog upravnog spora tužbom pred VUS-om (Đanić Čeko, 2018: 455–459).²⁹ Navedeni mehanizam upravno-sudske zaštite predstavlja iznimku u upravnom sudovanju, jer je VUS-u prvenstveno povjerenica uloga drugostupanjskog žalbenog suda. Analizirajući podatke o načinu rješavanja upravnih sporova po tužbama kroz razdoblje 2012–2017. putem dostupnih Izvješća o provedbi ZPPI-a,³⁰ ističe se kako je VUS u većini upravnih sporova odbijao tužbeni zahtjev kao neosnovan. Navedeno govori u prilog povjerenja u rad i zakonitost odlučivanja Povjerenika bez obzira na brojne poteškoće, prije svega, u pogledu podkapacitiranosti samog ureda Povjerenika. No, isto tako

27 V. *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu*, Zagreb, ožujak 2018, str. 27. (u daljnjem tekstu: *Izvješće za 2017.*), <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>, pristupljeno: 6. rujna 2018.

28 V. *Izvješće za 2017.*, str. 27–45.

29 Čl. 26, st. 1 ZPPI-a. Odredbama o osiguravanju sudske zaštite pokretanjem upravnog spora u području zaštite prava na pristup informacijama posvećen je svega jedan članak.

30 Dostupno na službenoj internetskoj stranici Povjerenika za informiranje: <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>.

uočava se trend značajnog porasta broja upravnih sporova u 2017, a koji je pet puta veći nego prosječan broj upravnih sporova u petogodišnjem razdoblju.

3. Osiguravanje prava na pristup informacijama prema posebnom zakonu – informacije o okolišu sukladno Zakonu o zaštiti okoliša

Pravo javnosti na pristup okolišnim informacijama, jasnoća, dostupnost i potpunost informacija o okolišu, mogućnost sudjelovanja zainteresirane javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču zaštite okoliša, od iznimne je važnosti za javni interes te predstavlja osobito značajno posebno upravno područje. Pridonosi se odgovornosti i transparentnosti odlučivanja, jačanju podrške javnosti, kvalitetnijim odlukama o okolišu kroz razmjenu mišljenja i stavova, promicanju građana u što češćoj ulozi aktivnih sudionika u oblikovanju javnih politika, većoj svjesnosti javnosti o pitanjima zaštite okoliša. Valja istaknuti kako očuvanje čovjekova okoliša čini jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, te ujedno predstavlja temelj za tumačenje Ustava RH.³¹ Nadalje, ustavno je pravo svakoga na zdrav život, ali i dužnost svakog građanina da osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. U svezi ostvarivanja toga prava, država treba osigurati uvjete za zdrav život.³² Okoliš je dobro od općeg interesa te uživa osobitu zaštitu države. Svaka osoba ima pravo živjeti u čistom i po zdravlje pogodnom okolišu vodeći računa o zaštiti i unapređenju okoliša. Pri tome odgovarajuća zaštita okoliša nužna je za dobrobit čovjeka i uživanje osnovnih ljudskih prava.

U odnosu na informacije o okolišu pravno uređenje sadržano je u *Zakonu o zaštiti okoliša* (u daljnjem tekstu: ZZO),³³ no na pitanja koja nisu uređena navedenim zakonskim propisom primjenjuju se odredbe ZPPI-a. Zatim je osobito značajna *Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša* (Aarhuška konvencija),³⁴ kojom je na međunarodnoj razini³⁵ zajamčeno pravo na pristup informacijama (Ofak, 2015: 200–204). ZZO-om preuzeta je *Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ* (u daljnjem tekstu: Direktiva), usklađena s Aarhuškom

31 Čl. 3 Ustava RH. V. i čl. 52, st. 1 Ustava RH.

32 Čl. 70 Ustava RH (glava III Zaštita ljudskih prava i sloboda, odsjek 3 Gospodarska, socijalna i kulturna prava).

33 *Narodne novine*, 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 (u daljnjem tekstu: ZZO).

34 *Narodne novine-Međunarodni ugovori*, 1/07. Stupila je na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 25. lipnja 2007.

35 Propise i međunarodne ugovore iz područja zaštite okoliša v. <https://www.mzoip.hr/hr/okolis/propisi-i-medunarodni-ugovorixxxx.html>, pristupljeno: 10. rujna 2018.

konvencijom.³⁶ Isto tako, treba spomenuti *Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša*.³⁷ Na sva opća pitanja upravnog postupanja koja nisu uređena posebnim propisima u ovome području, dakako, upućuje se na primjenu ZUP-a.

Navest ćemo ukratko najvažnije odredbe ZZO-a koje se odnose na postupanje u s vezi pružanja informacija o okolišu i istaknuti posebnosti, jer smo ranije detaljnije analizirali posebni upravni postupak prema ZPPI-u (v. naslov 2). Definicija pojma „informacija o okolišu“ dana je u čl. 4, st. 1, t. 10, te u čl. 155 ZZO-a. Uspoređujući ih s definicijom sukladno čl. 2, t. 3 Aarhuške konvencije i onom izraženom u čl. 2, t. 1 Direktive, može se zaključiti kako postoje određene neusklađenosti. Definicija iz čl. 4, st. 1, t. 10 relativno je uska, dok se u čl. 155 ZZO-a pojam podrobnije razrađuje (Ofak, 2015: 219–223). Pravo javnosti na pristup informacijama o okolišu sadržano je već i u dijelu ZZO-a pod nazivom „Načela zaštite okoliša“ (čl. 8–19), te regulirano čl. 17 ZZO-a u okviru „Načela pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti“.

Posebni upravni postupak temeljem kojega je TJV dužno osigurati pristup informacijama o okolišu normiran je od čl. 154 do čl. 161 ZZO-a. Postupak započinje podnošenjem zahtjeva bilo kojem TJV koje posjede informaciju o okolišu ili na koje se ta informacija odnosi, a ono bi trebalo omogućiti pristup u najkraćem mogućem roku,³⁸ uz primjenu odredbi ZPPI-a u odlučivanju. TJV propisuje se dužnost osiguravanja točnih pravovremenih i usporedivih informacija koje prikupljaju i podataka koje daju.³⁹

U postupanju na osnovi zahtjeva izričito je propisano kada TJV može rješenjem odbiti zahtjev. Dakle, propisana su zakonska ograničenja u pogledu dopustivosti i dostupnosti informacija u određenim slučajevima, te ukoliko bi objava imala negativan učinak ili nepovoljno utjecalo na pitanja kao što su tajnost postupka,

36 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32003L0004>, pristupljeno: 10. rujna 2018. Kako su države potpisnice dužne svake tri godine podnijeti nacionalno izvješće o provedbi Aarhuške konvencije, tijekom 2016. pripremljeno je *IV Nacionalno izvješće o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje od 2014. do 2016.* https://www.mzoip.hr/doc/iv_nacionalno_izvjesce_o_provedbi_aarhuske_konvencije.pdf, pristupljeno: 10. rujna 2018. Uz službeno izvješće, izrađeno je i paralelno *Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje 2014–2016*, u koordinaciji udruge Zelena Istra. <http://aarhus.zelena-istra.hr/sites/aarhus.zelena-istra.hr/files/Izvjesce%20o%20provedbi%20Aarhuske%20konvencije.pdf>, pristupljeno: 10. rujna 2018.

37 *Narodne novine*, 64/08.

38 Mogućnost produženja roka je propisan u čl. 157, st. 3 ZZO-a. TJV treba obavijestiti podnositelja zahtjeva u najkraćem mogućem roku, a najkasnije do isteka roka od mjesec dana od dana podnošenja zahtjeva o potrebi i razlozima produženja roka.

39 V. preambulu Direktive t. 20.

javnu sigurnost, međunarodne odnose, nacionalnu obranu, zaštitu prava i sloboda itd. Razloge za odbijanje treba tumačiti restriktivno, te pri tome uzimajući u obzir zaštitu javnog interesa, odnosno u svakom pojedinačnom slučaju javni interes za objavljivanje informacija treba usporediti s interesom za njegovo odbijanje (test razmjernosti). Zahtjev treba odbiti u pisanom obliku, ako je u tom obliku i podnesen ili ako to podnositelj zahtijeva, navesti razloge odbijanja te donijeti odluku što je prije moguće.

Sukladno čl. 19, st. 1 ZZO-a prema „Načelu prava na pristup pravosuđu“ normira se pravo svake osobe na zaštitu svojih prava kada smatra da je njezin zahtjev zanemaren, neosnovano odbijen (djelomično ili u cijelosti) ili na njega nije odgovoreno na odgovarajući način. Povodom negativnog rješenja TJV, podnositelj ima pravo na žalbu Povjereniku, koji ima ulogu žalbenog tijela u slučaju uskraćivanja informacija o okolišu (v. naslov 2.1). Korisnici informacija u pravilu se, u žalbama, pozivaju na odredbe ZPPI-a iz razloga što je navedeno pravno uređenje povoljnije od režima iz ZZO-a.

Završno ćemo ukratko iznijeti dostupne podatke vezane za žalbene predmete u razdoblju od 2014. do 2017.⁴⁰ U promatranom razdoblju najveći je broj žalbi u vezi pristupa informacijama o okolišu izjavljen 2014., njih 114, dok se u odnosu na ostale godine može uočiti relativno manji broj žalbi: 2015. (29), 2016. (18) i 2017. (17). U pogledu podnositelja žalbi pretežito se pojavljuju udruge koje se bave zaštitom okoliša, dok su razlozi podnošenja žalbe u najvećem broju usmjereni na šutnju uprave TJV. Podatak alarmira kako TJV ne primjenjuju obaveze koje proizlaze iz Aarhuške konvencije, nastojeći ignoriranjem ili krivom interpretacijom njenih načela ograničiti dostupnost informacija upravo putem šutnje uprave. Nadalje, uočavaju se nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima. TJV u znatnoj mjeri odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka.⁴¹

40 Dostupni su podaci na službenoj stranici Povjerenika za informiranje sukladno objavljenim *Izvješćima o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od 2014. do 2017.* <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>.

41 Opširnije v. *Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje 2014–2016*, Udruga Zelena Istra, Pula, prosinac 2016, str. 3. <http://aarhus.zelena-istra.hr/sites/aarhus.zelena-istra.hr/files/Izvjesce%20o%20provedbi%20Aarhuske%20konvencije.pdf>, pristupljeno: 12. rujna 2018.

3.1. Prikaz posebnog upravnog postupka na temelju odabranog slučaja iz upravne prakse – od zahtjeva za pristup informacijama do rješenja višeg inspektora zaštite okoliša u provedbi inspekcijskog nadzora zaštite okoliša

Odabrani slučaj iz upravne prakse odnosi se na podnošenje zahtjeva za pristupom informacijama Udruge za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek (u daljnjem tekstu: UZPO)⁴² upućen tadašnjem Ministarstvu zaštite okoliša i prirode (u daljnjem tekstu: MZOP) 1. srpnja 2015. UZPO podnosi zahtjev u pisanom obliku zbog nekoliko poziva zabrinutih građana Našica vezano za pogon za proizvodnju Nexe grupe iz Našica, koja je prema navodima pozivatelja u proizvodnji započela koristiti petrol-koks. Razlog alarmiranja građana putem UZPO bila je zabrinutost za vlastito zdravlje obzirom da se pogon nalazi u blizini stambenih kuća. Iz zahtjeva se može zaključiti kako su obaviještene nadležne inspekcijske službe, no građani nisu zaprimili nikakav nalaz nadležnog inspektora o obavljenom inspekcijskom nadzoru (prema navodima jedne podnositeljice). U zahtjevu se UZPO poziva na odredbe ZPPI-a iz 2013. te zahtijeva da joj se omogući pristup informacijama i uvid u naznačenu dokumentaciju.⁴³ Isto tako, da se zatražene informacije i preslike dokumentacije dostave u što je moguće kraćem roku na adresu UZPO ili službenu e-mail adresu podnositeljice zahtjeva u ime UZPO.

Iz ovog je predmeta vidljivo da je UZPO podnijela pisani zahtjev nadležnom ministarstvu. Informacijama koje posjede, raspolaže ili nadzire nadležno Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (u daljnjem tekstu: MZOE) građani mogu pristupiti na osnovi zahtjeva⁴⁴ (ako se podnosi u pisanom obliku) u obliku obrasca dostupnog na web stranicama Ministarstva.⁴⁵ Osim MZOE, treba napomenuti kako su Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost⁴⁶ te Hrvatska agencija

42 <http://www.zeleni-osijek.hr/>.

43 Informacije vezane za rad proizvodnog pogona, kada su zaprimljene prve prijave građana i što se poduzimalo vezano za iste. Informacije jesu li utvrđeni objedinjeni uvjeti zaštite okoliša za planirano postrojenje te uvid u tehničko-tehnološko rješenje i naposljetku rješenje provedenog inspekcijskog nadzora.

44 2015. zaprimljeno je 130, 2016. 175, te 2017. 209 zahtjeva. U 2015. usvojeno je 74 zahtjeva, 2016. 130, te 2017. 115, dok je odbijeno 13 (2015), 4 (2016), 15 (2017), a odbačeno 6 (2015), 6 (2016), 13 (2017). U promatranom razdoblju samo je jedan postupak obustavljen u 2015. Iz navedenih dostupnih podataka možemo zaključiti kako se od ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva veći postotak odnosi na zahtjeve riješene u roku, te da je broj usvojenih zahtjeva veći od broja odbijenih i odbačenih. Time se može zauzeti stav kako praksa MZOE u osiguravanju pristupa informacijama o okolišu, postupajući po podnesenim zahtjevima, pokazuje pozitivan trend poštivanja zakonskih i konvencijskih obveza.

45 <https://www.mzoip.hr/hr/pravo-na-pristup-informacijama.html>, pristupljeno: 15. rujna 2018.

46 Čl. 39 ZZO-a, <http://www.fzoeu.hr/>, http://www.fzoeu.hr/hr/o_fondu/pristup_informacijama/.

za okoliš i prirodu⁴⁷ druga dva temeljna TJV kojima se građani najčešće obraćaju prilikom zahtijevanja za pristupom okolišnim informacijama.

Nadalje, nadležno je MZOP u zakonskom roku odgovorilo na podneseni zahtjev, te je 14. srpnja 2015. dostavilo tražene informacije (Klasa: 008-01/15-01/49, Ur. br.: 517-01-15-6) o radu proizvodnog pogona Nexe grupe iz Našica. Imenovani službenik za informiranje u predmetu navodi kako je Slavonija IGM d.o.o., Našice, obzirom na svoju djelatnost i instalirani proizvodni kapacitet, obveznik ishođenja rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša odnosno okolišne dozvole. Rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša izdalo je nadležno MZOP 17. siječnja 2013. na rok od pet godina.⁴⁸ Sastavni dio toga rješenja čini i tehničko-tehnološko rješenje postrojenja. Protiv rješenja MZOP-a može se pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe⁴⁹ pred nadležnim upravnim sudom, jer žalba nije dopuštena.

Okolišna dozvola (u daljnjem tekstu: OD) je dozvola za rad koja se izdaje za postrojenja u kojima se obavljaju i na postrojenja u kojima će se nakon izgradnje odnosno rekonstrukcije i puštanja u redoviti rad postrojenja obavljati djelatnosti kojima se mogu prouzročiti emisije kojima se onečišćuje tlo, zrak, vode i more. Operater ju se dužan ishoditi prije puštanja u rad postrojenja (uključujući probni rad), za rad postojećih postrojenja, te prije značajne promjene u radu postrojenja kojom se mogu prouzročiti industrijske emisije. O zahtjevu⁵⁰ za ishođenje OD za postrojenje odlučuje MZOE. Uz njega se prilaže i stručna podloga koja je

47 Čl. 38 ZZO-a, <http://www.haop.hr/hr/pocetna-stranica>, <http://www.haop.hr/hr/pristup-informacijama>.

48 Rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Klasa: UP/I-351-03/12-02/112, Ur. br.: 517-06-2-1-2-13-18, od 17. siječnja 2013. Dostupno na web stranici MZOE putem poveznice: https://www.mzoip.hr/doc/rjesenje_ministarstva_od_17_sijecnja_2013_godine.pdf, pristupljeno: 17. rujna 2018.

49 U upravnom sporu protiv tuženika MZOP-a radi okolišne dozvole, Upravni sud u Osijeku donio je presudu kojom se tužbeni zahtjev usvaja i poništava rješenje MZOP-a, te se predmet vraća tuženiku na ponovni postupak. Tužitelj je prvotno podnio tužbu Upravnom sudu u Splitu jer mu je odbijen zahtjev za izdavanje okolišne dozvole za postojeće odlagalište otpada „Lovornik“ Ploče. Predmet je rješenjem Visokog upravnog suda RH ustupljen Upravnom sudu u Osijeku. Presuda Upravnog suda u Osijeku, Poslovni broj: Usl-812/16-7, od 27. listopada 2016. U drugom predmetu protiv tuženika MZOP-a radi ishođenja okolišne dozvole, Upravni sud u Osijeku donio je presudu kojom se odbija tužbeni zahtjev tužitelja kojim traži poništavanje rješenja o okolišnoj dozvoli MZOP-a za postrojenje – Odlagalište otpada „Lončarica velika“. Tužitelj osporava zakonitost rješenja zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, povrede odredaba ZUP-a i pogrešne primjene materijalnog ZZO-a. Presuda Upravnog suda u Osijeku, Poslovni broj: 2Usl-1046/16-12, od 12. siječnja 2017.

50 O sadržaju i posebnostima načina podnošenja zahtjeva za ishođenje okolišne dozvole v. čl. 98.-99. ZZO-a. V. i. čl. 95, st. 5 ZZO-a.

obavezna. Izdaje se nakon donošenja rješenja o prihvatljivosti zahvata na okoliš, koje predstavlja okvir da bi se donijela OD. Postupak izdavanje OD reguliran je odredbama ZZO-a⁵¹ i Uredbe o okolišnoj dozvoli.⁵² Važno je istaknuti upravo važnost javnosti i njezina sudjelovanja u postupku ishođenja OD, jer bi se u njemu trebalo razmatrati o primjedbama, prijedlozima i mišljenjima javnosti i zainteresirane javnosti.⁵³ Podnositelj zahtjeva može zahtijevati zaštitu podataka koji se odnose na pojedine dijelove zahtjeva, te ih navesti i naznačiti, obrazložiti razlozima i dokazima. O tome će zahtjevu MZOE odlučiti posebnim zaključkom. U slučaju neosnovanosti zahtjeva MZOE će ga rješenjem odbiti a podnositelj ima pravo prigovora. Ukoliko MZOE utvrdi da je zahtjev za ishođenje OD uredan, informirat će javnost i zainteresiranu javnost te, ako su ispunjeni svi zakonski uvjeti, MZOE je dužno izdati OD u roku od šest mjeseci od dana primitka uredno podnesenog zahtjeva. OD⁵⁴ se dostavlja operateru i objavljuje na web stranici MZOE. Ako nisu ispunjeni uvjeti, zaključkom će operateru odrediti primjeren rok za ispunjenje nužnih zakonskih uvjeta (ne smije biti dulji od tri mjeseca). MZOE će odbiti rješenjem zahtjev ako operater u zaključku određenom roku ne ispuni uvjete. Protiv rješenja o odbijanju izdavanja OD može se pokrenuti upravni spor.

O izdanim uporabnim dozvolama kojima su utvrđeni objedinjeni uvjeti zaštite okoliša i rješenjima o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša za postojeća postrojenja te izdanim okolišnim dozvolama postoji Očevidnik⁵⁵ sukladno Pravilniku o očevidniku izdanih okolišnih dozvola.⁵⁶

U završnom dijelu analiziranog predmeta ukratko ćemo navesti je li podnositelju zahtjeva omogućen pristup informaciji o tome je li uopće proveden inspekcijski nadzor zaštite okoliša⁵⁷ u pogonu Slavonija IGM d.o.o. po prijavama građana ili službenoj dužnosti i, ako jest, kada, te je li mu ustupljeno rješenje inspektora? MZOP u odgovoru na zahtjev za pristup informacijama navodi kako inspekcija zaštite okoliša MZOP-a kontrolira poštuje li tvrtka odredbe i mjere⁵⁸ propisane

51 V. 95–119. ZZO-a.

52 *Narodne novine*, 8/14, 5/18.

53 V. čl. 16. Uredbe o okolišnoj dozvoli, *Narodne novine*, 8/14, 5/18.

54 MZOE je dužno trajno čuvati okolišnu dozvolu.

55 Očevidnik uporabnih dozvola kojima su utvrđeni objedinjeni uvjeti zaštite okoliša i rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša za postojeća postrojenja. <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/otpad-i-registri-oneciscavanja/postrojenja-i-registri-oneciscavanja/ocevidnik>, <http://boudr.azo.hr/>, pristupljeno: 18. rujna 2018. V. i čl. 119 ZZO-a.

56 *Narodne novine*, 51/16.

57 Odredbe o obavljanju poslova inspekcijskog nadzora, predmetu inspekcijskog nadzora, ovlastima inspektora u postupku inspekcijskog nadzora, inspekcijske mjere i drugo sadržane su od čl. 224 do čl. 258.a ZZO-a.

58 V. čl. 228 ZZO-a.

rješenjem o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša (obzirom da je obveznik ishoda toga rješenja sukladno djelatnosti i instaliranom proizvodnom kapacitetu). Na temelju pristiglih prijava u 2013. i 2014. iste podnositeljice, inspekcija zaštite okoliša MZOP obavljala je nadzore u pogonu. Temeljem čl. 253 ZZO-a propisano je kako će inspektor pisano obavijestiti podnositelja prijave o utvrđenom činjeničnom stanju u inspekcijskom nadzoru najkasnije trideset dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja.

Prema provedenom inspekcijskom nadzoru od 19. kolovoza 2014. i sastavljenom zapisniku,⁵⁹ utvrđeno je da tvrtka nije obavila mjerenja emisija iz vrećastog filtra na silosu naftnog silosa, a što je bila u obvezi temeljem rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša MZOP od 17. siječnja 2013. Slijedom navedenoga, viši inspektor zaštite okoliša MZOP-a (Uprave za inspekcijske poslove, Sektora inspekcijskog nadzora zaštite okoliša, Službe inspekcijskog nadzora zaštite okoliša, Područna jedinica-Sisak) je, postupajući po službenoj dužnosti⁶⁰, izdao rješenje⁶¹ kojim je Slavoniji IGM d.o.o. naređeno da obavi mjerenje emisija onečišćujućih tvari u zrak putem ovlaštene osobe. Naređeno mjerenje predstavlja provedbu mjere⁶² zaštite okoliša i praćenja stanja okoliša utvrđenoj OD. Rok za izvršenje rješenja iznosio je trideset dana od dana primitka rješenja. Nadalje, utvrđeno je kako je rješenje izvršeno te da su, prema rezultatima mjerenja, vrijednosti koncentracije praškaste tvari u okviru vrijednosti propisanih rješenjem o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša.

4. Zaključak

Pravo na pristup informacijama temeljno je ljudsko pravo. Objava pravodobnih, potpunih, točnih, jasnih informacija i pružanje obavijesti od strane TJV na primjeren i dostupan način, osobito je važno radi osiguravanja upravne i okolišne demokracije. Neki od poteškoća u području prava na pristup informacijama općenito, a osobito informacija o okolišu odnose se na još uvijek nedovoljnu uključenost javnosti i zainteresirane javnosti u postupke donošenja odluka, provedbu savjetovanja s javnosti, slabo poznavanje obveza vezanih uz omogućavanje informacija radi provedbe dijela ZZO-a kojim je preuzeta europska pravna stečevina. Stoga se naponi moraju usmjeriti na nastavak jačanja kapaciteta TJV na svim razinama, posebice lokalnoj. Transparentnost i otvorenost

59 Klasa:351-02/14-03/765, Ur. br.: 517-06-1-2-14-2, od 19. kolovoza 2014.

60 Čl. 231, st. 1 ZZO-a.

61 Rješenje, Klasa: UP/I-351-02/14-09/21, Ur. br.: 517-06-1-2-14-1, od 20. kolovoza 2014.

62 Čl. 238, st. 1 ZZO-a.

TJV moraju biti primarne vrijednosti u njihovu radu, postupanju i odlučivanju povodom zahtjeva za pristup informacijama.

Korisnicima informacija prema ZPPI-u omogućena su brojna prava vezano za pristup informacijama. Mišljenja smo kako su rokovi odlučivanja i postupanja po zahtjevima relativno kratki, što upućuje kako su odgovarajuća stručna znanja i iskustvo službenika te efikasna suradnja između službenika za informiranje i ustrojstvenih jedinica prijedno potrebni. Osobito uzimajući u obzir da su najčešće uočene nepravilnosti u postupanju po zahtjevima nepoštivanje rokova, sporost, nezakonitosti i odugovlačenje u odlučivanju. Ne treba zanemariti i probleme poput čestih izmjena službenika te nedovoljne kapacitete TJV. U omogućavanju prava na pristup informacijama o okolišu ističe se kako su najčešći oblici kršenja navednog prava slučajevi kada TJV ne odgovaraju na podnesen zahtjev (šutnja uprave).

Treba istaknuti napore ureda Povjerenika u osiguravanju brojnih edukacija, radionica, webinara, savjetovanja, projekata, izradu priručnika i studija kako bi se što više stjecala potrebna znanja i vještine te time poboljšalo postupanje službenika za informiranje. Svakako treba istaknuti izradu smjernica za primjenu ZPPI-a, u cilju standardizacije pojedinih odredbi, zakonitog i pravilnog postupanja te otklanjanja uočenih nedoumica u primjeni ZPPI-a od strane TJV. No, isto tako ne treba zaboraviti niti ulogu korisnika informacija (aktivni građani) koje isto treba upoznati s pravom na informaciju, kako ga ostvariti, kako pravno zaštititi. Primjenjujući osnovna načela, poput načela jednakosti, javnosti i slobodnog pristupa, međusobnog poštovanja i suradnje, pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija temeljem kojih se ostvaruje pravo na pristup informacijama, pravo je korisnika tražiti i dobiti informaciju te obveza TJV omogućiti pristup traženoj informaciji. Usprkos većem intenzitetu objavljenih informacija na internetu, i dalje ostaje značajan prostor za unapređenje i poboljšanja kako bi se povećala razina objave i iskoristivost otvorenih podataka.

Primjere dobre prakse odlučivanja Povjerenika u žalbenim predmetima istaknuli smo putem dostupnih statističkih podataka u promatranom razdoblju. Stoga završno ističemo važnost suradnje između TJV i Povjerenika, izvršenja odluka Povjerenika, pravovremene dostave potrebne dokumentacije u žalbenim postupcima radi izbjegavanja odugovlačenja postupka, poštivanja upravnih odluka i odluka VUS-a.

Literatura/References

Bevandić, D. (2016). Osvrt na prvu novelu hrvatskog Zakona o pravu na pristup informacijama, *Fondacija Centar za javno pravo*, 25. 13–25.

Đanić Čeko, A. (2018.) *Legal Framework for Exercising the Right to Access Information*. Zbornik radova 7. međunarodnog znanstvenog simpozija „Gospodarstvo istočne Hrvatske – vizija i razvoj“. Mašek Tonković, Anka (ur.). **Osijek**: Sveučilište J. J. Strossmyera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijek. 451–461.

Đanić Čeko, A. (2016). *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. (nije objavljena)

Đanić, A., Vajda Halak, Ž. (2013). *Dostupnost i uvjeti ostvarivanja zaštite prava građana na pristup informacijama u javnoj upravi*, Zbornik radova III Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Smoljić, Mirko (ur.). Vukovar. 379–391.

Đerđa, D., Popovski, A. (2011). Postupak prava na pristup informacijama kao posebni upravni postupak. *Hrvatska pravna revija*. 11 (1). 25–30.

Gjidara, M. (2015.) Pristup informacijama kao uvjet upravne demokracije. *Zbornik radova: Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka*. Britvić Vetma, B., Boban, M. (ur.). Split: Sveučilište u Splitu. 9–23.

Ofak, L. (2016.) Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 37 (2). 921–951.

Ofak, L. (2015.) Pravo na pristup informacijama o okolišu-mjerodavni propisi za rješavanje zahtjeva i definicije. *Zbornik radova: Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka*. Britvić Vetma, B., Boban, M. (ur.). Split: Sveučilište u Splitu. 199–227.

Rajko, A. (2014). Novi zakon o pravu na pristup informacijama–geneza i otvorena pitanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51 (2). 415–427.

Rajko, A. (2010). Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora. *Hrvatska javna uprava*. 10 (3). 629–649.

Tropina Godec, Ž. (2009). Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora. *Hrvatska javna uprava*. 9 (2). 323–340.

Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ, Službeni list Europske unije L 041/26, 14. 2. 2003, 26–32.

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu, Zagreb, 31. ožujka 2014, <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>, pristupljeno: 30. kolovoza 2018.

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu, Zagreb, ožujak 2018., <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>, pristupljeno: 6. rujna 2018.

Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje 2014–2016., Udruga Zelena Istra, Pula, prosinac 2016, 1–23.

<http://aarhus.zelena-istra.hr/sites/aarhus.zelena-istra.hr/files/Izvjesce%20o%20provedbi%20Aarhuske%20konvencije.pdf>, pristupljeno: 12. rujna 2018.

Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, P. Z. E. br. 198, Klasa: 008-02/12-01/04, Ur. broj: 50301-09/06-13-8, 6. veljače 2013, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=52753&sec=5550>, pristupljeno: 3. rujna 2018.

Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o pravu na pristup informacijama, P. Z. E. br. 832, Klasa: 022-03/15-01/39, Ur. broj: 50301-09/06-15-7, 2. srpnja 2015, <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunam0021>, pristupljeno: 30. kolovoza 2018.

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, Br. 1 (2007).

Nacionalno izvješće o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje od 2014. do 2016. https://www.mzoip.hr/doc/iv_nacionalno_izvjesce_o_provedbi_aarhuske_konvencije.pdf, pristupljeno: 10. rujna 2018.

Očevidnik uporabnih dozvola kojima su utvrđeni objedinjeni uvjeti zaštite okoliša i rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša za postojeća postrojenja, <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/otpad-i-registri-oneciscavanja/postrojenja-i-registri-oneciscavanja/ocevidnik>, <http://boudr.azo.hr/>, pristupljeno: 18. rujna 2018.

Odluka o izboru povjerenika za informiranje, *Narodne novine*, Br. 131 (2013).

Pravilnik o očevidniku izdanih okolišnih dozvola, *Narodne novine*, Br. 51 (2016).

Presuda Upravnog suda u Osijeku, Poslovni broj: UsI-812/16-7, od 27. listopada 2016.

Presuda Upravnog suda u Osijeku, Poslovni broj: 2UsI-1046/16-12, od 12. siječnja 2017.

Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav, Klasa: 012-02/10-01/01, Ur. broj: 6521-1-10-06, 15. lipnja 2010, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=33199>, pristupljeno: 30. kolovoza 2018.

Promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, Br. 76 (2010).

Rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Klasa: UP/I-351-03/12-02/112, Ur. broj: 517-06-2-1-2-13-18, od 17. siječnja 2013, https://www.mzoip.hr/doc/rjesenje_ministarstva_od_17_sijecnja_2013_godine.pdf, pristupljeno: 17. rujna 2018.

Rješenje Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Klasa: UP/I-351-02/14-09/21, Ur. br: 517-06-1-2-14-1, od 20. kolovoza 2014.

Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, *Narodne novine*, Br. 64 (2008).

Uredba o okolišnoj dozvoli, *Narodne novine*, Br. 8 (2014), 5 (2018).

Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, Br. 55 (1990), 135 (1997), 8 (1998), 113 (2000), 124 (2000), 28 (2001), 41 (2001), 55 (2001), 76 (2010), 85 (2010), 05 (2014).

Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, Br. 47 (2009).

Zakon o pravu na pristup informacijama, *Narodne novine*, Br. 172 (2003).

Zakon o pravu na pristup informacijama, *Narodne novine*, Br. 25 (2013), 85 (2015).

Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine*, Br. 80 (2013), 153 (2013), 78 (2015), 12 (2018).

Ana Đanić Čeko, LL.D.

Post-doctoral Researcher,

Faculty of Law, University "J. J. Strossmayer", Osijek (Croatia)

**ACCESS TO INFORMATION IN THE AREA OF ENVIRONMENT
PROTECTION, WITH REFERENCE TO SELECTED CASE LAW**

Summary

The first part of the paper briefly presents and analyzes the legal framework of the right of access to information by using the grammatical, logical and teleological method of interpreting the Act on the Right of Access to Information. In this context, the analysis focuses on the competent authorities and the distinctive features of the special administrative procedure. Referring to relevant legislative provisions within the given research area, the author explores the General Administrative Procedure Act (lex generalis), comparing the provisions pertaining to the general and special administrative procedure.

In the second part of the paper, the author analyzes the Environment Protection Act (lex specialis), particularly focusing on the provisions concerning the administrative procedure for adopting decisions on uniform environment protection terms and conditions, which are prescribed by the Ministry of Environment Protection and Energy as the central state administrative body in charge of all environmental issues. The author provides an overview of relevant provisions of the Environment Protection Act concerning the procedure of ensuring the general public access to information and the inspection procedure in this area of special administrative law. The specific features of the administrative proceedings envisaged in the three aforementioned legislative acts will be underscored in the selected case analysis, which covers the entire administrative procedure in cases involving access to information: the initial stage of submitting a request for access to information, the inspection procedure of the competent administrative authority, and the final report by the senior inspector in charge of environment protection.

Keywords: *administrative procedure, right to access information, Information Commissioner, environment protection, Ministry of Environment Protection and Energy, inspection supervision.*