



**REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE**

KLASA: 008-01/22-01/2
URBROJ: 401-01/9-22-1
Zagreb, 27.siječnja 2022.

**JEDINICAMA LOKALNE
SAMOUPRAVE**

**- mjesnim odborima, gradskim
čtvrtima i kotarevima**

**PREDMET: Postupanje mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup
informacijama
- smjernice, daju se**

Tijekom višegodišnje primjene Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13 i 85/15, dalje: Zakon, ZPPI), postalo je evidentno kako postoji i raste interes građana za informacijama u posjedu mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva kao posebnih oblika mjesne samouprave, ali s druge strane su uočeni i problemi u pribavljanju tih informacija neposredno od mjesnih odbora, a što posljedično utjecalo na izostanak značajnijeg napretka u ostvarivanju transparentnosti mjesne samouprave.

Člankom 5. stavkom 1. točkom 2. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su tijela javne vlasti u smislu ovog Zakona tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Mjesni odbori te gradske četvrti i kotarevi (dalje mjesni odbori, a smjernice se jednako odnose i na gradske četvrti i kotareve), kao posebni oblici mjesne samouprave, **nisu izravno određeni ZPPI-jem kao tijela javne vlasti**, međutim, zbog njihove uloge, važnosti za građane, kao i statusa utvrđenog posebnim propisom, prepoznati su potencijalno kao tijela javne vlasti koja bi izravno trebala provoditi odredbe ovog Zakona, polazeći od ključnih elemenata važnih za prepoznavanje tijela javne vlasti, a koje oni kumulativno ispunjavaju: obavljanje poslova u javnom interesu temeljem propisane ovlasti ili djelokruga, financiranje javnim sredstvima, kao i činjenica da ih je osnovao grad ili općina te da imaju svojstvo pravne osobe. Međutim, u praksi mjesni odbori u pravilu nemaju stručnu službu niti imenovanog službenika za informiranje.

Status, uloga i značaj mjesne samouprave

Odredbom članka 57. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) propisano je da se **mjesni odbor osniva statutom jedinice lokalne samouprave** kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja). Nadalje, člankom 60. istog Zakona je propisano je da se sredstva za rad mjesnih odbora osiguravaju u proračunu općine odnosno grada.

Člankom 65. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je propisano da se u gradovima mogu osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Člankom 66. navedenog Zakona propisano je da su mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi pravne osobe.

Međutim, člankom 58. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, propisano je da inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora mogu dati građani i njihove organizacije i udruženja te druga tijela određena u statutu općine, odnosno grada, a člankom 59. je propisano da će se statutom općine, odnosno grada, u skladu sa zakonom, urediti postupak davanja inicijative i podnošenja prijedloga za osnivanje mjesnog odbora, djelokrug i ovlasti tijela mjesnog odbora, utvrđivanje programa rada mjesnog odbora, osnove pravila mjesnog odbora, način financiranja njihove djelatnosti, obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje njihovih prava i obveza utvrđenih zakonom, statutom i drugim općim aktom predstavničkog tijela.

Dakle, iz navedenih zakonskih odredbi nedvojbeno i jasno proizlazi da sva pitanja vezana uz mjesnu samoupravu spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave.

Smisao instituta mjesne samouprave je kroz angažman građana u tijelima mjesne samouprave artikulirati zajedničke potrebe i interese pojedinih dijelova jedinica lokalne samouprave, uz napomenu da prema posebnom zakonu mjesni odbori nemaju izvornu upravljačku nadležnost u izvršavanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave. Upravljačke ovlasti su povjerene predstavničkom i izvršnom tijelu jedinice lokalne, a za samo obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ustrojavaju se upravni odjeli i službe, odnosno upravna tijela jedinica lokalne samouprave.

Iako je odredbom članka 60. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano da se statutom općine, odnosno grada može mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada (s tim da je izrijeком navedeno da se mora raditi o poslovima koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora), **u praksi se ovlasti mjesnih odbora sastoje u praćenju, raspravljanju i predlaganju pitanja koja su bitna za lokalnu zajednicu, a o kojima odlučuju tijela jedinica lokalne samouprave.** Za obavljanje povjerenih poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, predsjednik vijeća mjesnog odbora odgovora općinskom načelniku, odnosno gradonačelniku, a općinski načelnik/gradonačelnik također obavlja i nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesne samouprave obavlja.

Kad je riječ o financiranju, navedeni organizacijski oblici mjesne samouprave financiraju se iz javnih sredstava, iz proračuna grada ili općine, a njezino financiranje ovisi o odluci tijela

jedinice lokalne samouprave, ovisno o financijskim mogućnostima pojedinih jedinica, a što posljedično utječe na kapacitete samih mjesnih odbora.

Slijedom svega naprijed navedenog, **postojeća praksa** svih jedinica lokalne samouprave neovisno o financijskim mogućnostima izdvojenim za mjesnu samoupravu, **ukazuje da organizacijski oblici mjesne samouprave ne raspolažu tehničkim mogućnostima** (vlastita internetska stranica, adresa elektroničke pošte, službeni telefonski broj), **ni stručnim kapacitetima** (zaposlenici) **kako bi efikasno mogli provoditi odredbe ZPPI-ja.**

Administrativne poslove za oblike mjesne samouprave obavljaju službenici u upravnim odjelima i službama jedinice lokalne samouprave. Stoga se način obavljanja administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe uređuje općim aktima jedinice lokalne samouprave.

Sukladno gore istaknutom, upravna tijela (upravni odjeli i službe) se ne ustrojavaju u okviru organizacijskih oblika mjesne samouprave, već u okviru jedinice lokalne samouprave te obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga jedinice, između ostalog i poslove u vezi s mjesnom samoupravom.

Navedeno je važno realno sagledati u kontekstu primjene odredbi članka 13. ZPPI-ja sukladno kojem je tijelo javne vlasti obvezno radi osiguravanja prava na pristup informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama (službenik za informiranje), kako za rješavanje pojedinačnih zahtjeva, tako i za pravovremenu i ažurnu proaktivnu objavu informacija na internetska stranicama mjesne samouprave.

S obzirom na analizirane odredbe posebnog propisa kojim je regulirana mjesna samouprava i akceptirajući važnost mjesne samouprave za građane odnosno područja, **nesporna je obveza osiguranja pristupa informacija o radu mjesnih odbora, gradskih četvrti i gradski kotareva primjenom ZPPI-ja.** Međutim, praćenje višegodišnje primjene Zakona, ukazalo je da nije realno moguće isto zahtijevati izravno od mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti ili kotarevi.

Kako je mjesna samouprava ustrojena statutom jedinice lokalne samouprave i djeluje u okviru samoupravnog djelokruga jedinice, **za provedbu odredbi ZPPI-ja u dijelu koji se odnosi na osiguravanje javnosti rada i pristupa informacijama mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva, nadležna je i odgovorna jedinica lokalne samouprave (grad/općina).**

Slijedom toga, poslove ostvarivanja prava na pristup informacijama mjesne samouprave treba obavljati obavlja službenik za informiranje nadležne jedinice lokalne samouprave, odnosno općine ili grada.

Proaktivna objava informacija i javnost rada

Budući da su sva tijela javne vlasti obvezna na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati informacije iz članka 10. Zakona, obveza jedinica lokalne samouprave obuhvaća i objavljivanje informacija koje se odnose na mjesne odbore odnosno koje su primjenjive na oblike mjesne samouprave (primjerice članak 10. stavak 1. točke 2., 4., 7., 11., 12., 14. i članak 12. ZPPI-ja).

Slijedom navedenog, u svrhu ispunjenja zakonske obveze proaktivne objave informacija iz članka 10. stavka 1. točke 2. Zakona, trebaju se objaviti samo opći akti koje

donose vijeća mjesnih odbora: Poslovnik o radu mjesnih odbora, odluke o raspolaganju imovinom mjesnih odbora, Pravila mjesnih odbora, i drugi opći akti koji sadrže informacije kojima se utječe na interese korisnika.

Nadalje, vezano uz točke 4. i 7. istog članka Zakona, potrebno je objaviti druge akte mjesnih odbora, kao što su: financijski plan i godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana (imajući u vidu da se sredstva za njihov rad osiguravaju u proračunu jedinice lokalne samouprave), program rada, programe održavanja komunalne infrastrukture gradskih četvrti, planove komunalnih aktivnosti gradskih četvrti (poglavito planove malih komunalnih akcija mjesnih odbora na području gradske četvrti koji su sastavni dio planova komunalnih aktivnosti), izvješća o radu i druge dokumente, u ovisnosti o tome koji dokument je donesen u određenom razdoblju (primjerice, planovi potreba za aktivnosti, programe i projekte unaprjeđenja kvalitete života građana).

Također, prema točki 11. navedenog članka Zakona, potrebno je objaviti kontakte mjesnih odbora: ime i prezime predsjednika te sastav vijeća, adresu sjedišta, uz objavu odluku o područjima, granicama i sjedištima mjesne samouprave, odluke o davanju na privremeno ili povremeno korištenje poslovnog prostora u objektima mjesne samouprave u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ako su navedene odluke donesene, informacije o radnom vremenu te kontakt brojeve telefona i telefaksa te elektroničke pošte Vijeća, putem koje građani mogu uputiti svoja pitanja, prijedloge, zahtjeve, pritužbe ili inicijative.

Analognom primjenom članka 10. stavka 1. točke 12. i članka 12. Zakona, potrebno je na internetskim stranicama lokalnih jedinica objavljivati informacije o radu predstavničkih tijela mjesne samouprave na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika. Obveza se odnosi, osim na objavu poslovnika i pravila o radu tijela mjesne samouprave, na objavu odluke o izboru članova vijeća, najave sjednica vijeća, obavijesti i zapisnika/zaključaka sa sjednica te službene dokumente usvojene na tim sjednicama.

Člankom 12. Zakona propisano je da su tijela javne vlasti obvezna javnost **informirati o dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad i broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad** tijela javne vlasti pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja. Stoga je potrebno objaviti dnevne redove sjednica vijeća mjesnih odbora i vremenu njihova održavanja te obavijest (generalnu ili pojedinačnu – za svaku sjednicu) o mogućnosti prisustvovanja javnosti.

Naime, budući da je rad vijeća javan, izvjestitelji sredstava javnog priopćavanja imaju pravo pratiti rad ako su za to pokazali zanimanje, a građani i zainteresirani predstavnici pravnih osoba imaju pravo prisustvovati sjednicama vijeća. Predsjednik vijeća može ograničiti broj građana koji prisustvuju sjednici zbog prostornih uvjeta i radi održavanja reda na sjednici. Bez nazočnosti javnosti održava se sjednica ili dio sjednice Vijeća na kojoj se raspravlja o materijalu koji je, za koje postoje ograničenja iz članka 15. Zakona..

Kada je riječ o proaktivnoj objavi informacija i javnosti rada predstavničkih tijela mjesne samouprave, ako statutom jedinice lokalne samouprave ili općim aktom mjesne samouprave nisu utvrđeni rokovi u kojima je predsjednik vijeća dužan dostaviti sve akte vijeća nadležnom upravnom tijelu grada/općine, potrebno je na razini jedinice lokalne samouprave dogovoriti rokove i način dostave informacija službeniku za informiranje odnosno osobi koja objavljuje sadržaj na internetskoj stranici jedinice lokalne samouprave, a sve kako bi informacije objavljene na internetskoj stranici bile ažurne i pravovremene.

Radi veće preglednosti i olakšavanja pristupa korisnicima, preporuka je da jedinice lokalne samouprave formiraju podstranicu ili posebnu rubriku za mjesne odbore, a unutar nje rubrike/podrubrike za informacije svakog mjesnog odbora, odnosno gradske četvrti i kotara.

Primjer dobre prakse ispunjavanja zakonske obveze proaktivne objave informacija u odnosu na mjesnu samoupravu su Grad Zagreb (<https://aktivnosti.zagreb.hr/>) i Grad Rijeka (<https://www.rijeka.hr/mjesni-odbori/>).

Rješavanje pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama

Slijedom svega navedenog, u slučaju interesa za informacijama koje se odnose na mjesnu samoupravu, zahtjev za pristup informacijama **korisnici podnose službeniku za informiranje jedinice lokalne samouprave**, koji je dužan o istom odlučiti sukladno odredbama članka 23. Zakona o pravu na pristup informacijama. Ako je zahtjev za pristup informacijama podnesen izravno mjesnom odboru, predsjednik vijeća ga treba žurno proslijediti službeniku za informiranje jedinice lokalne samouprave.

Stoga, nakon provjere radi li se doista o zahtjevu za pristup informacijama, svaki zahtjev za pristup informacijama u posjedu mjesnih odbora, službenik za informiranje treba evidentirati u službenom upisniku o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, koji je tijelo javne vlasti (grad ili općina) dužno voditi prema odredbama članka 14. ZPPI-ja.

S obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, vrlo je važna suradnja službenika za informiranje sa službom za mjesnu samoupravu ako je ustrojena, a ako nije, s predsjednikom vijeća mjesne samouprave.

Zbog važnosti unutarnje komunikacije i postojanja dogovorenih protokola, upućujemo vas na internetsku stranicu Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr, na kojoj se, u rubrici Pravni okvir, na poveznici <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/> nalazi se preporuka „Nužni preduvjeti za učinkovit pristup informacijama“, kojom je ukazano postojanje nužnih pretpostavki o kojima ovisi uspješna i učinkovita realizacija naprijed navedenih zakonskih obveza. Osim toga upućujemo i na ostale upute i smjernice koje su dostupne u rubrici Pravni okvir koje mogu doprinijeti rješavanju pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama.

Ove smjernice usklađene su s mišljenjem nadležnog tijela državne uprave, Ministarstva pravosuđa i uprave, kojim je ukazano na značaj i ulogu mjesne samouprave kao dijela samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica.

Radi jednoobraznog postupanja jedinica lokalne samouprave u pristupu informacijama mjesne samouprave, a uvažavajući realne mogućnosti i doseg mjesne samouprave u pristupu informacijama, preporuča se lokalnim jedinicama da osiguraju pristup informacijama mjesne samouprave sukladno ovim smjernicama.

S poštovanjem,

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

dr. sc. Zoran Pičuljan

