Primljeno/Submitted: 04.05.2026.
Prihvaćeno/Accepted: 19.05.2026.

Prethodno priopćenje
Preliminary research

ANALIZA POSTUPANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE PO ZAHTJEVIMA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA: STUDIJA SLUČAJA IZ REPUBLIKE HRVATSKE

ANALYSIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS' RESPONSES TO ACCESS TO INFORMATION REQUESTS: A CASE STUDY FROM THE REPUBLIC OF CROATIA

Danijela Romić*
Željka Vajda Halak**
Melita Grüll***

SAŽETAK

Pravo na pristup informacijama predstavlja jedan od ključnih instrumenata transparentnosti i otvorenosti javne uprave te važan preduvjet odgovornog i demokratskog upravljanja. U tom kontekstu, rad se bavi analizom primjene Zakona o pravu na pristup informacijama u jedinicama lokalne samouprave (JLS) u Republici Hrvatskoj na konkretnom slučaju postupanja po sadržajno identičnim zahtjevima. Cilj istraživanja je utvrditi postupaju li JLS ujednačeno u takvim situacijama te u kojoj su mjeri njihova postupanja usklađena s važećim zakonskim okvirom i praksom nadležnih tijela. Polazna hipoteza pretpostavlja postojanje značajnih odstupanja u praksi, ponajprije zbog normativnih nejasnoća i različitog tumačenja pojma informacije.

Metodološki, rad kombinira deskriptivnu, analitičku i normativnu obradu relevantne literature, zakonodavstva i sudske prakse s empirijskim istraživanjem temeljenim na studiji slučaja. U istraživačkom dijelu primijenjena je kvalitativna komparativna analiza odgovora 556 JLS kojima su upućeni identični zahtjevi za pristup informacijama. Prikupljeni podaci analizirani su s ciljem utvrđivanja obrazaca postupanja i njihove usklađenosti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.

Rezultati istraživanja potvrđuju postojanje neujednačene prakse: identificirana su četiri različita modela postupanja JLS u identičnim situacijama. Iako normativni okvir omogućuje različite pravne pristupe, analiza pokazuje da posebno problematično ostaje razgraničenje između pojma „informacije" i situacija koje zahtijevaju stvaranje nove informacije. Unatoč tome, velika većina JLS dostavila je tražene podatke, često i uz dodatni angažman, što upućuje na razvoj upravne kulture koja nadilazi strogo formalističko tumačenje propisa.

* Dr. sc. Danijela Romić, prof. struč. stud., Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Republika Hrvatska, e-mail: dromic@vevu.hr.
** Željka Vajda Halak, mag.iur., v. pred., Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Republika Hrvatska, e-mail: zeljka.vajda@vevu.hr.
*** Melita Grüll, univ. spec. admin. publ., nasl. pred., Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Republika Hrvatska, e-mail: mfalamic@gmail.com.

Zaključno, rad naglašava potrebu za preciznijim normativnim uređenjem i kontinuiranom edukacijom službenika radi ujednačavanja prakse i jačanja pravne sigurnosti.

Ključne riječi: pravo na pristup informacijama, jedinice lokalne samouprave, transparentnost, stvaranje nove informacije

ABSTRACT

The right of access to information represents one of the key instruments of transparency and openness in public administration, as well as an important prerequisite for accountable and democratic governance. In this context, the paper analyses the implementation of the Act on the Right of Access to Information in local self-government units (LSGUs) in the Republic of Croatia, focusing on a specific case of handling substantively identical requests. The aim of the research is to determine whether LSGUs act consistently in such situations and to what extent their practices are aligned with the applicable legal framework and the practice of competent authorities. The main hypothesis assumes the existence of significant deviations in practice, primarily due to normative ambiguities and differing interpretations of the concept of information.

Methodologically, the paper combines descriptive, analytical, and normative approaches to the relevant literature, legislation, and case law with an empirical case study. The research part is based on a qualitative comparative analysis of responses from 556 LSGUs to which identical requests for access to information were submitted. The collected data were analysed to identify patterns of administrative behaviour and their compliance with the Act on the Right of Access to Information.

The results confirm the existence of divergent practices, identifying four different models of action by LSGUs in identical situations. Although the legal framework allows for different approaches, the analysis shows that the distinction between the notion of "information" and situations requiring the creation of new information remains particularly problematic. Nevertheless, the vast majority of LSGUs provided the requested data, often requiring additional effort, which indicates the development of an administrative culture that goes beyond a strictly formalistic interpretation of legal provisions. In conclusion, the paper highlights the need for more precise normative regulation and continuous training of public officials in order to ensure more consistent practice and strengthen legal certainty.

Keywords: right of access to information, local self-government units, transparency, creation of new information

1. UVOD

Pravo na pristup informacijama jedno je od novijih prava građana implementirano u hrvatsko zakonodavstvo prije više od dvadeset godina. U tom kratkom vremenskom razdoblju ovo pravo evoluiralo je do ustavnog prava koje svim građanima jamči pravo tražiti i dobiti informacije koje posjeduju tijela javne vlasti. Pravilnoj implementaciji odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje u tekstu: ZPPI)[1] i stvarnoj mogućnosti građana da

[1] Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 25/2013, 85/2015 i 69/2022.

dobiju informacije značajno su doprinijeli Povjerenik za informiranje (dalje u tekstu: Povjerenik) i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koji svojim aktivnostima educiraju službenike i provode nadzor nad provedbom zakonskih odredbi. Unatoč razvijenom normativnom i institucionalnom okviru, praksa tijela javne vlasti i dalje pokazuje određenu razinu neujednačenosti u primjeni ZPPI-a, naročito u situacijama koje zahtijevaju tumačenje pojma informacije i granica obveze tijela javne vlasti u postupanju po zahtjevima građana. Cilj ovoga rada je, kroz prikaz i analizu konkretnog slučaja, ukazati na neujednačene prakse jedinica lokalne samouprave (kao jedne grupe obveznika primjene ZPPI-a) u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH). Slijedom navedenog, u radu se postavlja istraživačko pitanje: postupaju li jedinice lokalne samouprave u RH ujednačeno po sadržajno identičnim zahtjevima za pristup informacijama te u kojoj su mjeri njihova postupanja usklađena sa zakonskim okvirom i ustaljenom praksom Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske?

Nakon uvoda, u prvom dijelu rada elaborira se važnosti prava na pristup informacijama kao ključne dimenzije otvorenosti i transparentnosti javne uprave, donosi pregled postojećih istraživanja i komparativnih iskustava europskih zemalja u razvoju i provedi prava na pristup informacijama. Poslije toga bit će pojašnjen pravni okvir prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na zakonske odredbe relevantne za analizu provedene studije slučaja, prikazana relevantna sudska praksa i aktivnosti Povjerenika za informiranje. Iza dijela rada u kojem je pojašnjena metodologija provedenog istraživanja bit će analiziran konkretan slučaj provedbe ZPPI, njegove implikacije na daljnji razvoj ovog prava i ujednačavanje prakse obveznika primjene ZPPI-a. U zaključku rada, na temelju svih prethodnih navoda, bit će dane preporuke za unaprjeđenje prava na pristup informacijama i daljnje jačanje otvorenosti javne uprave u Republici Hrvatskoj.

2. KONCEPTUALIZACIJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA KAO PREDUVJETA OTVORENOSTI JAVNE UPRAVE - PREGLED PRETHODNIH ISTRAŽIVANJA

Otvorenost i transparentnost javne uprave predstavljaju temeljna načela moderne demokratske države te nezaobilazne kategorije suvremene teorije javne uprave. Njihova normativna i funkcionalna važnost jasno je naznačena kako u europskom pravnom okviru, tako i u relevantnoj znanstvenoj literaturi. Transparentnost se pritom ne može svesti isključivo na tehničko pitanje dostupnosti informacija, već ju je potrebno razumjeti kao složen upravljački i politički koncept koji odražava odnose moći, institucionalne aranžmane i vrijednosne obrasce unutar javne uprave. U tom smislu, transparentnost se može promatrati kao strateški odgovor upravnih organizacija na složene političko-upravne odnose oblikovane međudjelovanjem unutarnjih i vanjskih čimbenika (Meijer, 2013).

Analizom dostupne literature uočava se da transparentnost ima višestruku ulogu. Ona djeluje kao mehanizam za smanjenje informacijske nesigurnosti građana te kao ključni preduvjet izgradnje i održavanja povjerenja u javne institucije (Grimmelikhuijsen, Meijer, 2014; Erkkila, 2020; Alessandro, Lagomarsino, Scartascini, Streb, Torrealday., 2021; Androniceanu, 2021; Handayani, 2025). Transparentnost doprinosi povećanju učinkovitosti i odgovornosti javne uprave (Grimmelikhuijsen, Meijer, 2014; Erkkila, 2020; Androniceanu,

2021), djeluje kao mehanizam suzbijanja korupcije (Janderova, 2022; Schnell, 2023; Handayani, 2025) te jača legitimnost političkih aktera i institucija (Licht, Naurin, Esaiasson, Gilljam, 2011). Na taj način transparentnost je ključni element tzv. „dobrog upravljanja" (*good governance*).

Konceptualno, transparentnost se razvija unutar šireg okvira otvorenosti javne uprave. Dok transparentnost primarno označava dostupnost informacija, otvorenost uključuje i participativnu dimenziju upravljanja (Bugarič, 2004). Ovakvo shvaćanje u skladu je s normativnim pomakom prema upravi usmjerenoj na korisnika (*user-centric governance*), u kojoj građani nisu samo pasivni primatelji informacija, već aktivni sudionici u oblikovanju javnih politika (Ducato, 2020). Dostupnost informacija pritom predstavlja nužan uvjet za ostvarenje participativne demokracije jer samo informirani građani mogu učinkovito sudjelovati u javnim poslovima.

Analizirajući razloge zbog kojih bi nositelji vlasti bilo koje razine prihvaćali transparentnost i otvorenost, polazeći od teorije agencije, Tejedo-Romero i Araujo (2023) naglašavaju postojanje informacijske asimetrije između građana kao principala i vlasti kao agenata. Kako bi dužnosnici bili odgovorni za svoja postupanja i odluke, građani moraju imati pristup informacijama radi učinkovitog nadzora. Transparentnost, odnosno dobrovoljno ili obvezatno objavljivanje informacija, mogu smanjiti tu informacijsku asimetriju (Longworth, 2000; Fung, 2013). U današnje vrijeme kada na informacije moramo gledati kao na važne resurse, Fung (2013) razvija pojam „*infotopije*" kao svijeta vođenog idealom demokratske transparentnosti, pravi distinkciju između informacija o pojedincima i informacija o organizacijama i naglašava kako organizacije, za razliku od građana, nemaju vitalne interese štititi svoju privatnost. U Fungovoj viziji infotopije, ograničenja davanja informacija su opravdana samo ako prijete vitalnim interesima građana.

Osim što su instrumentalne vrijednosti u javnoj upravi kojima se želi postići bolja učinkovitost uprave, otvorenost i transparentnost trebaju postati intrinzične demokratske vrijednosti u javnoj upravi. Ukoliko uprava želi postići legitimitet i povjerenje okoline, ona mora usvojiti onaj skup vrijednosti koji je prevladavajući u njezinoj okolini (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012). Stoga se na pravo na pristup informacijama mora gledati kao na zasebno ljudsko pravo koje ima svoju intrinzičnu vrijednost, a ne samo kao instrumentalno pravo koje služi ostvarenju drugih ljudskih prava (Ofak, 2016). Za takvu internalizaciju vrijednosti potrebna je promjena organizacijske kulture pri čemu ključnu ulogu imaju vodeći ljudi u upravnim organizacijama koji svojim primjerom kod drugih razvijaju i na njih prenose određene vrijednosti (Ruijer, Detienne, Baker, Groff, Meijer, 2020; Marreiros, Romana, Lopes, 2023).

Suvremeni razvoj digitalnih tehnologija dodatno je promijenio kontekst transparentnosti. Digitalna transformacija javne uprave omogućila je dosad nezabilježenu razinu dostupnosti informacija, ali je istodobno generirala nove rizike povezane s upravljanjem podacima, uključujući njihovu sigurnost, trajnost i integritet (Luscombe, Duncan, 2023).

Osim što je ključno za odgovornu i učinkovitu javnu upravu, pravo na pristup informacijama važno je i s aspekta razvoja i deliberacije znanja. Iako kod objave podataka može doći do određenih etičkih dilema zbog zaštite osobnih podataka, zakoni kojima se uređuje pravo na pristup informacijama metodološki su alat za istraživanja koji omogućavaju

verifikaciju rezultata i čine istraživačima odgovornima za njihove rezultate (Borgerund, 2025). Prilikom traženja informacija u svrhe znanstvenih istraživanja, pravo na pristup informacijama može doći u sukob i sa zaštitom autorskih prava, no javnopravna tijela trebaju se tim ograničenjima služiti minimalno jer posjeduju informacije koje su javnosti zanimljive i korisne (Geiger, Jütte, 2023). Ako znamo da je stvaranje znanja ključ ljudskog uspjeha, olakšani pristup rastućoj količini informacija iz javne domene nužan je za dobrobit čovječanstva (Longworth, 2000), doprinosi demokratizaciji znanosti i smanjenju nejednakosti između istraživačkih timova, institucija i zemalja (Yale, Brown, Byrne, 2025). Stoga bi, u interesu istraživača i znanstvenika, bilo korisno kada bi javna vlast proaktivno diseminirala informacije koje posjeduje, čak i kada ih relevantni zakoni na to ne obvezuju.

Unatoč proklamiranoj otvorenosti i transparentnosti javne uprave, barijere za njihovo puno ostvarivanje još uvijek postoje. Osim već navedenih nedostataka koji proizlaze iz specifične organizacijske kulture tajnosti i problematike neadekvatnih lidera, razlozi se nalaze u lošem upravljanju dokumentima (izgubljeni dokumenti, više verzija istog dokumenta i slično), institucionalnim ograničenjima koja proizlaze iz upravne kulture birokratskih organizacija (upravne organizacije po svojoj prirodi su hijerarhijske i introvertirane, boje se otkrivanja svojih grešaka i dijeljenja informacija), političkim razlozima (pozivanje na sigurnosne razloge) i razlozima organizacijske prirode (upravne organizacije imaju specifične načine postupanja i slabu komunikaciju s okolinom) (Pasquier, Villeneuve, 2007). Rodrigues (2022) naglašava kako postoji rizik formalizacije transparentnosti, pri čemu javni službenici zadovoljavaju proceduralne zahtjeve kako bi izbjegli kritiku, umjesto da transparentnost koriste kao sredstvo stvarnog unaprjeđenja javnog djelovanja. Ključno ostaje pitanje administrativnih prepreka za pristup informacijama. Implementacijski problemi vezani su uz administrativne kapacitete s jedne i percepcije građana o dostupnosti informacijama s druge strane. Problemi implementacije povezani su i s nedostatnim upravnim kapacitetima, uključujući ograničene tehničke, ljudske i financijske resurse, kao i nedovoljnu razinu edukacija (Mabillard, Sofia, Pasquier, 2019).

Komparativna analiza pokazuje da normativni i institucionalni pristupi ostvarivanju prava na pristup informacijama variraju među državama pri čemu se, u pravilu, ne definiraju javne informacije koje se mogu dati već se samo navode isključenja informacija koje se ne smiju dati. Upravo to razgraničenje između općeg prava na slobodan pristup i iznimki od njega predstavlja najveći problem u implementaciji zakona (Bugarić, 2004). Prema dostupnim komparativnim istraživanjima, provedba prava na pristup informacijama i dalje je neujednačena. Tako su u pojedinim državama, poput Rumunjske i Italije, identificirani problemi sporog i nekonzistentnog razvoja sustava (Androniceanu, 2021; Rossi, 2019), dok se poteškoće u primjeni bilježe i u Sloveniji i Hrvatskoj (Toplak, Brezovnik, 2019). Istraživanja pokazuju i da politički čimbenici, osobito interes političkih lidera za očuvanje povjerenja građana, imaju ključnu ulogu u uspješnosti implementacije transparentnosti (Tejedo-Romero, Araujo, 2023).

Analizirajući prakse tranzicijskih zemalja u ostvarivanju prava na pristup informacijama, Dragos (2006) naglašava kako bi, s gledišta podnositelja zahtjeva, najširi opseg bio osiguran davanjem pristupa ‘javnim informacijama’, a ne ‘javnim dokumentima’. Na taj način javno tijelo je obvezno pružiti javnu informaciju čak i kada je ona sadržana u dokumentu koji nije u potpunosti otvoren za javnost, pronaći informaciju koja nije sadržana u

jednom jedinom dokumentu ili izraditi novi dokument za potrebe odgovora na zahtjev. Sličan pristup zauzima i švedsko zakonodavstvo prema kojem građani imaju pravo i na one informacije koje nisu gotov dokument već se mogu, zahvaljujući tehnološkom napretku, rutinskim mjerama izdvojiti iz postojećih baza (Honee, Drahmann, 2024). Ovakvo rješenje odraz je vrijednosnog naglaska švedske uprave koja uvijek prednost daje načelu javnosti. S druge strane, u nizozemskom zakonodavstvu primarno se štiti privatnost (Honee, Drahmann, 2024) dok je češki Ustavni sud uspostavio doktrinu iste vrijednosti svih prava zajamčenih Poveljom EU o temeljnim pravima pa posljedično inzistira na zaštiti privatnih prava (Janderova, 2022). U nastavku rada prikazan je pravni okvir prava na pristup informacijama u RH, praksa Povjerenika i Visokog upravnog suda kojima se stječe uvid u to kako hrvatska javna uprava prihvaća pravo na pristup informacijama.

3. PRAVNI OKVIR I PRAVNA PRAKSA PRISTUPA INFORMACIJAMA

U prvotnoj verziji Ustava RH,[2] u članku 38. kojim se jamči sloboda mišljenja i izražavanja, pravo na pristup informacijama izrijekom je bilo je zajamčeno novinarima. U tumačenju te ustavne odredbe pojavila su se suprotstavljena mišljenja stručne javnosti oko toga pripada li to pravo isključivo novinarima ili svim građanima. Rajko (2010) smatra kako se ustavne odredbe trebaju tumačiti teleološkom, povijesnom i komparativnom metodom, polazeći od temeljnih vrednota vladavine prava i demokratskog višestranačkog sustava, te zaključuje da je pravo javnosti da zna sastavni dio ustavnog koncepta RH. No, upravo zbog različitih tumačenja smatra da bi izričito ustavno normiranje prava na pristup informacijama olakšalo interpretaciju ustavnih normi i pridonijelo pravnoj sigurnosti (Rajko, 2010). U takvom normativnom okruženju, u postupku prilagodbe hrvatskog zakonodavstva za ulazak u Europsku uniju (dalje u tekstu: EU), Republika Hrvatska (dalje u tekstu RH) je 2003. godine donijela je prvi Zakon o pravu na pristup informacijama (dalje u tekstu ZPPI/2003).[3] U obrazloženju Nacrta prijedloga zakona[4] jasno je navedeno kako je pravo na pristup informacijama jedno od temeljnih ljudskih prava zaštićeno Ustavom i brojnim međunarodnim ugovorima, pri čemu se ističe kako je RH tada bila jedina država jugoistočne Europe koja nije usvojila poseban zakon kojim se to pravo jamči. U istom dokumentu navodi se kako je slobodan pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti jedan od preduvjeta demokratizacije društva i stvaranja uvjeta za meritorno odlučivanje građana. Odstupajući od gramatički sužene ustavne definicije, ZPPI/2003 u članku 4. propisuje da su sve informacije dostupne svim domaćim i stranim, fizičkim i pravnim osobama, u skladu s uvjetima i ograničenjima propisanim zakonom.

3.1. Konstitucionalizacija prava na pristup informacijama

Pod utjecajem inicijativa civilnog društva i drugih važnih aktera javnog života 2010. godine dolazi do značajnih izmjena Ustava RH[5] među kojima je i preciznije definiranje prava na pristup informacijama kao ustavnog prava građana. U članku 38. Ustava dodan je stavak 4.

[2] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990.

[3] Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 172/2003.

[4] Nacrt prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama s konačnim prijedlogom zakona, dostupno na https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/65.%20-%205.pdf, 17.4.2026.

[5] Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 76/2010.

koji glasi: Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Ustavnim definiranjem prava na pristup informacijama dostupnost informacija javnog sektora postavljena je kao opće pravilo koje može biti podložno Ustavom dopuštenim ograničenjima, ali se onemogućava zakonska intervencija ili kriva interpretacija ustavnih odredbi (Rajko, 2014). Tako su pravo na pristup informacijama i pravo na sigurnost i tajnost osobnih podataka postala prava jednakog ustavnopravnog ranga (Rajko, 2010). Vlada Republike Hrvatske, kao ovlašteni predlagatelj, 2012. godine pokrenula je postupak donošenja novog Zakona o pravu na pristup informacijama. Među razlozima za donošenje potpuno novog zakona navedeni su: usklađivanje s izmijenjenim Ustavom RH, usklađivanje s Direktivom 2003/98/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003 te jačanje funkcije neovisnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama.[6] Novi zakon je donesen 15. veljače 2013. godine[7] i naknadno mijenjan još dva puta.[8] Zakon o pravu na pristup informacijama (dalje u tekstu: ZPPI) donio je značajne promjene u pravno uređenje ostvarivanja prava na pristup informacijama, no naglasit ćemo samo odredbe relevantne za problematiku ovog rada.

3.2. Pojam informacije i problemi u primjeni zakona

Prije svega, ZPPI preciznije definira pojam informacije kojom se smatra svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti (dalje u tekstu: TJV, članak 5., točka 3. ZPPI-a). Iako je definicija informacije šira i detaljnija, ona još uvijek može izazivati dvojbe u primjeni jer se navedeni pojmovi mogu višeznačno tumačiti. Uredba o uredskom poslovanju [9] definira dokument kao svaki elektronički, napisani, umnoženi, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, magnetni, optički ili bilo koji drugi zapis podataka koji sadržajem i strukturom čine određenu povezanu cjelinu, dok je dosje skup spisa (predmeta) koji se odnose na istu cjelinu, istu osobu, tijelo ili zadaću (članak 4.). Pojam registra nije definiran uredbom, no prema enciklopedijskom određenju registrom se smatra neka službena knjiga u koju se upisuju pravno relevantne informacije.[10] Pojam zapisa također nije definiran, u sustavima osiguranja kvalitete nalazimo da se zapisom smatra dokument koji navodi postignute rezultate ili daje dokaze o provedenim radnjama, informacija koja može biti zabilježena u obrascu ali i u slobodnoj formi.[11] Iz navedenog

[6] Prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, .https://www.sabor.hr/hr/sjednice-.sabora/prijedlog-zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-prvo-citanje-pze-br-198-0, 17.4.2026.

[7] Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 25/2013.

[8] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 85/2015 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 69/2022.

[9] Narodne novine broj 75/2021.

[10] https://www.enciklopedija.hr/clanak/registar, 17.4.2026.

[11] https://svijet-kvalitete.com/index.php/savjeti/873-obrazac-vs-zapis, 17.4.2026.

proizlazi da unošenje u zakonski tekst pojmova koji nisu jasno definirani otvara prostor za različita tumačenja i neujednačene prakse TJV.

3.3. Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima

Način postupanja TJV po podnesenim zahtjevima za pravo na pristup informacijama detaljno su uređen člankom 23. ZPPI. S obzirom na opsežnost navedene odredbe, ovdje će biti izdvojeni samo ključni dijelovi relevantni za ovaj rad. Ukoliko TJV udovolji zahtjevu stranke, nije potrebno donositi rješenje (osim u slučaju provedbe testa razmjernosti i javnog interesa). Ako TJV ne posjeduje informaciju i ne zna gdje se ona nalazi, zahtjev će odbaciti rješenjem (članak 23. stavak 5.), dok će rješenjem odbiti zahtjev ukoliko (između ostalog) smatra da traženi sadržaj ne predstavlja informaciju u smislu članka 5. ZPPI-a (članak 23., stavak 6., točka 4.). Osim toga, člankom18. stavkom 5. propisano je kako se ne smatra zahtjevom na pristup informacijama traženje uvida u cijele spise predmeta, objašnjenja ili uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obveze, izrade analize ili tumačenja nekog propisa, kao ni stvaranje nove informacije. U takvim situacijama TJV dužno je samo obavijestiti korisnika kako se takav podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, bez donošenja posebnog rješenja (članak 23., stavak 1, točka 6. ZPPI).

3.4. Uloga Povjerenika za informiranje i sudska praksa

Kao neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama uspostavljen ja Povjerenik za informiranje koji ima ulogu jedinog tijela za sve upravne postupke pristupa informacijama, provodi nadzor i inspekcijski nadzor nad provedbom zakona te ima brojne ovlasti vezane uz praćenje stanja, izvješćivanja i provedbu edukacija (ZPPI, članak 35.). U okviru svojih nadležnosti, posebno u žalbenom postupku, Povjerenik razvija određene standarde i tumačenja pojedinih zakonskih odredbi. Prema godišnjim izvješćima o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, koje Povjerenik objavljuje na svojim mrežnim stranicama,[12] u desetogodišnjem vremenskom razdoblju (od 2016. do 2025. godine) TJV u prosjeku su odbijala 16,33% zahtjeva uz obrazloženje da se ne radi o informaciji u smislu zakona. Najmanji udio takvih odbijanja zabilježen je 2022. godine (9 %), a najveći 2021. godine (23,5 %). Prema Analitičkom izvješću o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama, Povjerenik je utvrdio da su TJV u 2021. godini u 46 % slučajeva nezakonito zaključila da se ne radi o informaciji, dok je 2020. godine takav slučaj zabilježen u čak 58 % predmeta.[13] U drugostupanjskim odlukama kojima potvrđuje prvostupanjska rješenja TJV o odbijanju zahtjeva, Povjerenik višestruko naglašava kako pristup informaciji u smislu ZPPI-a pretpostavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji, informaciji koja postoji u materijaliziranom obliku. Zakonska definicija informacije ne uključuje obvezu TJV da izrađuje popise, analize, izvješća, i sastavlja odgovore na pitanja i izjave, pokreće postupke ili da obavlja dodatne aktivnosti. Drugim riječima, pravo na pristup informacijama u smislu ZPPI-a obuhvaća dobivanje preslike gotove informacije koju TJV

[12] Povjerenik za informiranje, https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/izvjesca-o-provedbi-zppi/, 18.4.2026.

[13] Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama, https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/analiticka-izvjesca/ , 18.4.2026.

posjeduje u trenutku podnošenja zahtjeva (Rješenje Povjerenika UP/II-008-07/23-01/553 od 8.9.2023.). Sličan stav Povjerenik zauzima u situacijama kada je zahtjev za pristup informacijama odbačen jer TJV ne posjeduje informaciju niti zna tko posjeduje (Rješenja Povjerenika UP/II-008-07/23-01/181 od 7.6.2023.; UP/II-008-07/22-01/911 od 27.3.2023.).

Radi osiguravanja žurnosti rješavanja upravnih sporova te ujednačavanja sudske prakse, sudski nadzor nad provedbom ZPPI-a osiguran je putem upravnog spora pred Visokim upravnim sudom (članak 26. ZPPI-a). U svojoj praksi Visoki upravni sud višestruko je potvrdio stajalište Povjerenika prema kojem TJV nisu dužna stvarati nove informacije analizom postojećih podataka jer bi udovoljavanje zahtjevu tražilo dodatni angažman službenika na povezivanju i analizi spisa koji su stvoreni u drugom obliku, odnosno nerazmjeran utrošak vremena ili sredstava (Presude Us II-1/2016-12 od 18.4.2016.; Us II-173/17-6 od 31.8.2017.; Us II-25/2017-9 od 24.5.2017.; Us-II-91/2023-10 od 14.1.2025.).

4. CILJ I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Polazeći od prethodno prikazanih komparativnih iskustava, normativnog okvira i pravne prakse nadležnih tijela, cilj ovog rada jest analizirati postupanja jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) u konkretnom slučaju ostvarivanja prava na pristup informacijama (*case study* pristup). U radu se postavlja istraživačko pitanje: postupaju li JLS u RH ujednačeno po sadržajno identičnim zahtjevima za pristup informacijama te u kojoj su mjeri njihova postupanja usklađena sa zakonskim okvirom i ustaljenom praksom Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske? Polazna hipoteza rada jest da u postupanju JLS po identičnim zahtjevima za pristup informacijama postoje značajna odstupanja koja proizlaze iz nejasnoća normativnog okvira i različitog tumačenja pojma informacije u smislu ZPPI-a.

U svrhu prikupljanja podataka upućeni su identični zahtjevi za pristup informacijama svim jedinicama lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) u RH, odnosno ukupno 556 JLS.[14] Zahtjevi za pristup informacijama poslani su u razdoblju od 14. do 21. siječnja 2026. godine na službene adrese elektroničke pošte službenika za informiranje, dok su odgovori pristizali do 24. veljače 2026. godine, pri čemu su pojedini odgovori dostavljeni i nakon isteka zakonom propisanog roka. Zahtjevima su zatraženi podaci o broju održanih zborova građana, broju sudionika, temama o kojima se raspravljalo te odlukama donesenima na održanim zborovima građana. Polazna pretpostavka istraživanja jest da bi sve JLS u RH trebale na jednak način postupati po sadržajno identičnim zahtjevima. Međutim, autori su od početka bili svjesni ograničenja istraživanja i mogućih praktičnih izazova. Naime, ne postoji zakonska obveza vođenja evidencije o održanim zborovima građana, izvještavanja nadležnih tijela niti sustavnog prikupljanja i vođenja podataka o njihovom održavanju i radu.[15] Kako bi se

[14] Konkretni podaci prikupljani temeljem zahtjeva korišteni su za izradu drugog znanstvenog rada koji se bavio učestalošću održavanja zborova građana kao jednog od mogućih načina na koji građani sudjeluju u procesima odlučivanja. Sadržaj ovog rada odnosi se samo na analizu postupanja JLS po konkretnim zahtjevima, neće se ulaziti sadržajno u problematiku zborova građana.

[15] Ustav RH navodi kako građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova građana, dok Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020) navodi tko može sazivati zborove građana, obvezatnost odluka donesenih na zborovima građana te područje za koje se zbor

odgovorilo na sva postavljena pitanja, službenik za informiranje u pojedinoj JLS morao bi pregledati upisnike predmeta po godinama, pronaći zapisnike, ako postoje, te na druge načine pretražiti raspoloživu dokumentaciju radi utvrđivanja traženih podataka. Dodatni izazov proizlazi iz činjenice da sazivatelji zborova građana mogu biti izvršni čelnici, predstavnička tijela te vijeća mjesnih odbora, gradskih kotareva ili gradskih četvrti. U slučajevima kada su sazivatelji izvršni čelnik ili predstavničko tijelo JLS, takva bi aktivnost vjerojatno bila evidentirana u urudžbenom sustavu. Međutim, ako su sazivatelji tijela mjesne samouprave, postoji mogućnost da u urudžbenom sustavu JLS o tome uopće ne postoje podaci. Iz navedenoga proizlazi da bi za pružanje odgovora bilo potrebno dodatno angažiranje službenika, odnosno pretraživanje postojećih dokumenata i zapisa radi sastavljanja nove informacije. S druge strane, s obzirom na cilj istraživanja — dobivanje uvida u stvarni broj održanih zborova građana i teme o kojima se na njima raspravljalo — bilo je važno osigurati odaziv što većeg broja JLS. Stoga su se autori odlučili pozvati na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, svjesni mogućnosti da na dio zahtjeva neće biti dostavljeni potpuni ili odgovarajući odgovori.

Prva dva poglavlja rada temelje se na deskriptivnoj, analitičkoj i normativnoj obradi relevantne znanstvene literature, zakonodavnog okvira, prakse Povjerenika za informiranje i sudske prakse. U istraživačkom dijelu rada provedena je kvalitativna analiza konkretnih slučajeva primjenom komparativne i normativne metode pri čemu se uspoređuje postupanje JLS, ocjenjuje njihova usklađenost sa zakonskim odredbama i sudskom praksom. Osim navedenog, analizira se opravdanost i mogući razlozi postupanja JLS koje su odgovarale na zahtjeve iako takva obveza ne proizlazi iz pozitivnog pravnog okvira. Na temelju rezultata istraživanja u zaključnom dijelu rada formuliraju se preporuke usmjerene na ujednačavanje prakse i učinkovitiju primjenu pravnih normi, s ciljem jačanja pravne sigurnosti građana.

5. ANALIZA POSTUPANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I RASPRAVA

Polazeći od zakonskih odredbi i gore navedene sudske prakse, po zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama JLS su mogle postupiti na sljedeće načine:

a) obavijestiti podnositelja da se podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama (članak 23. stavak1., točka 6. ZPPI-a u svezi s člankom 18., stavkom 5.), bez provođenja postupka i donošenja rješenja. Obzirom na izostanak obveze vođenja evidencija zborova građana i sadržaj traženih informacija (podaci o sadržaju, temama, broju održanih zborova po godinama i drugo), odgovor bi zahtijevao pretraživanje različitih baza i dokumenata, te stvaranje potpuno nove informacije. Stoga su autori mišljenja kako bi, formalnopravno, ovo bilo najpravilnije postupanje.

b) rješenjem odbaciti zahtjev jer ne posjeduje tražene informacije (članak 23. stavak 5. ZPPI-a). Obzirom na to da JLS nisu dužne voditi zasebne evidencije o zborovima građana, čak i ako su isti bili održani, JLS uistinu nemaju informaciju u smislu članka 5.

građana saziva, ovisno o sazivatelju. Sve ostale detalje oko sazivanja, rada i odlučivanja na zborovima građana svaka JLS propisuje svojim statutom.

ZPPI-a. Ako zborovi građana nisu održavani, tada JLS također nemaju informaciju o tome.

c) rješenjem odbiti zahtjev jer se tražene informacije ne smatraju informacijama u smislu članka 5., stavak 1, točka 3. ZPPI-a (članak 23. stavak 6., točka 4. ZPPI-a). U ovoj opciji službenik pokreće upravni postupak, utvrđuje da ne postoji informacija u zakonom definiranom obliku i odbija zahtjev.

d) dostaviti tražene informacije (članak 23., stavak 1., točka 1. ZPPI-a).

Analiza pokazuje da normativno razgraničenje između situacija u kojima zahtjev „ne predstavlja zahtjev za pristup informacijama“ i situacija u kojima „traženi sadržaj nije informacija u smislu članka 5. ZPPI-a“ u praksi može proizvoditi značajne interpretativne dvojbe. Posebno se problematičnim pokazuje izdvajanje „stvaranja nove informacije“ kao zasebne kategorije iz članka 18. stavka 5. ZPPI-a, iako se sadržajno radi o situaciji u kojoj traženi podatak ne postoji kao gotova i materijalizirana informacija, već bi njegovo sastavljanje zahtijevalo dodatno pretraživanje, povezivanje i obradu postojećih podataka. Zakonodavac je za takve situacije predvidio dva različita oblika postupanja — obavijest korisniku ili odbijanje zahtjeva — što u praksi može stvarati dvojbe kod primjenjivača pravne norme i dovoditi do neujednačenog postupanja tijela javne vlasti.

Na poslane zahtjeve za pristup informacijama odgovorilo je svih 556 JLS od čega je 548 JLS (98,56%) dostavilo tražene informacije u obliku obavijesti/odgovora. U najvećem broju JLS zborovi građana nisu održavani i službenici za informiranje su tako naveli u svojim odgovorima. U slučaju 40 JLS (7,19%) dostavljeni su detaljni podaci kako je to traženo u zahtjevu. Preostalih 8 JLS (1,44%) dostavile su četiri različito obrazložena podneska. U Tablici 1. prikazani su načini postupanja i odgovarajući akti svih 556 JLS po konkretnom zahtjevu za pravo na pristup informacijama.

Tablica 1. Prikaz postupanja JLS

R. br.	**Vrsta dostavljenog akta**	**Broj JLS**	**Razlog za postupanje**	**Pravna osnova**	**Pojašnjenje**
1.	Rješenje o odbijanju zahtjeva	1	Nije informacija u smislu čl. 5., st. 1, t.3.	Čl. 23., st. 6, t. 4.	
2.	Rješenje o odbacivanju zahtjeva	3	Ne posjeduju informacije	Čl. 25., st. 3.	
3.	Rješenje o odbacivanju zahtjeva	3	Ne posjeduju informacije	Čl. 25., st. 3.	Nisu imali održanih zborova građana
4.	Obavijest	1	Ne smatra se zahtjevom za	Čl. 18., st. 5.	Ne posjeduju gotovu

			pristup informacijama		informaciju u smislu čl. 5., st. 1, t.3.
5.	Obavijest/odgovor	548	Dostavljene tražene informacije	Čl. 23., st. 1., t. 1.	

Izvor: izrada autora na temelju provedenog istraživanja

Kako se vidi iz Tablice 1., na istu činjeničnu situaciju JLS su primijenile četiri različite pravne norme ZPPI-a. Pod rednim brojem 1. u tablici jedna JLS je donijela rješenje o odbijanju zahtjeva jer ono što se zahtjevom tražilo uistinu i nije informacija kako je definirano člankom 5., stavkom 1., točkom 3. ZPPI. Na rješenje o odbacivanju odlučilo se 6 JLS jer ne posjeduju tražene informacije (redni brojevi 2. i 3. u tablici) pri čemu su 3 JLS (redni broj 3.) dodatno pojasnile kako informaciju nemaju jer zborovi građana nisu održani. Na taj način dale su konkretan odgovor podnositeljima zahtjeva te se nameće pitanje zašto takav odgovor nisu poslale u formi obične obavijesti već su donosile rješenja? Polazeći od opsega posla kojeg imaju službenici za informiranje u JLS, zahtijevalo bi značajnije manje truda i vremena poslati obavijest/odgovor putem e-maila nego provoditi upravni postupak i izrađivati rješenje. Jedna JLS (redni broj 4. u tablici) odlučila se pozvati na članak 18., stavak 5. sukladno kojem je predviđeno samo slanje obavijesti ukoliko se zahtjev ne smatra zahtjevom u smislu ZPPI. Međutim, u obrazloženju opsežnog dopisa pozivaju se na članak 5., odnosno na činjenicu da to nije informacija što znači da su mogli i odbiti zahtjev. Na kraju, najveći broj JLS jednostavno je odgovorio na postavljeni zahtjev pri čemu su uložili određeni trud kako bi dobili odgovor. Čak i kada je odgovor bio negativan (nisu imali održanih zborova građana) do te informacije trebalo je doći na nekakav način: ispitujući kolege, pregledavajući urudžbeni zapisnik i slično. Službenici u 40 JLS (u kojima su zborovi građana održani) uložili su još više vremena i truda pretražujući postojeće baze podataka i stvarajući potpuno novu informaciju koju nisu morali stvarati. Posljedično, postavlja se pitanje: zašto su to učinili? O razlozima zbog kojih je ogromna većina JLS (98,56%) odlučila ne iskoristiti zakonske mogućnosti za odbijanje ili odbacivanje zahtjeva možemo samo nagađati.

Malo je vjerojatno da bi ovakva distribucija odgovora proizlazila isključivo iz različite razine poznavanja ZPPI-a među službenicima za informiranje. Vjerojatnijim se čini zaključak da su službenici, unatoč postojanju pravnih mogućnosti odbacivanja ili odbijanja zahtjeva, svjesno pristupili zahtjevima na manje formalistički način, nastojeći podnositeljima omogućiti pristup traženim podacima. Takvo postupanje moguće je promatrati i u širem kontekstu razvoja organizacijske kulture transparentnosti i otvorenosti javne uprave, o čemu govori relevantna literatura. Naime, velik broj JLS dostavio je tražene podatke iako je njihovo prikupljanje zahtijevalo dodatno pretraživanje dokumentacije i određeni angažman službenika, a u pojedinim slučajevima službenici su samoinicijativno dostavljali i dodatna pojašnjenja ili informacije koje nisu bile izrijekom tražene. U tom smislu, praksa pojedinih JLS pokazuje da službenici za informiranje pravo na pristup informacijama ne doživljavaju isključivo kao procesnu obvezu određenu zakonom, već i kao mehanizam ostvarivanja šireg demokratskog načela transparentnosti javne vlasti.

Moguće je i da je na takvo postupanje utjecala činjenica što je u zahtjevima bilo naznačeno kako se informacije traže za potrebe znanstvenog istraživanja. Dosadašnja iskustva autora u komunikaciji sa službenicima JLS upućuju na to da službenici uglavnom pozitivno percipiraju istraživanja koja se bave njihovim radom i praktičnim izazovima s kojima se susreću u svakodnevnom postupanju. Međutim, bez dodatnih empirijskih istraživanja nije moguće sa sigurnošću utvrditi stvarne motive takvog postupanja. Za neka buduća istraživanja trebalo bi uključiti kvalitativne metode, poput intervjua ili anketiranja službenika za informiranje, kako bi se detaljnije ispitali razlozi zbog kojih službenici u praksi često odstupaju od restriktivnog formalnog tumačenja zakonskih odredbi.

6. ZAKLJUČAK

Provedeno istraživanje pokazalo je da, unatoč postojanju relativno razvijenog normativnog i institucionalnog okvira prava na pristup informacijama u RH, u praksi JLS i dalje postoje značajne razlike. Analiza odgovora svih 556 JLS na sadržajno identične zahtjeve za pristup informacijama pokazala je postojanje četiri različita modela postupanja, pri čemu su pojedine jedinice na istu činjeničnu situaciju primjenjivale različite pravne norme.

Rezultati istraživanja potvrđuju kako se posebno problematičnim čini razgraničenje između situacija u kojima traženi sadržaj ne predstavlja „informaciju“ u smislu članka 5. ZPPI-a i situacija u kojima bi za odgovor bilo potrebno „stvaranje nove informacije“ iz članka 18. stavka 5. ZPPI-a. Analiza pokazuje da takvo normativno razlikovanje u praksi stvara interpretativne dvojbe i doprinosi neujednačenoj primjeni zakona. Stoga bi, radi veće pravne sigurnosti i ujednačavanja upravne prakse, bilo opravdano razmotriti preciznije normativno uređenje navedenih situacija, uključujući mogućnost da se stvaranje nove informacije podvede pod jedinstven koncept nepostojanja informacije u smislu ZPPI-a.

Istodobno, istraživanje je pokazalo da je velika većina JLS, iako formalnopravno nije bila obvezna dostaviti tražene podatke, ipak odgovorila na zahtjeve i dostavila informacije. Takvo postupanje moguće je tumačiti kao pokazatelj razvoja upravne kulture koja pravo na pristup informacijama ne promatra isključivo formalistički, već ga prihvaća kao stvarno pravo građana i instrument transparentnosti javne uprave. S druge strane, činjenica da su pojedine JLS koristile zakonske mogućnosti odbijanja ili odbacivanja zahtjeva ne upućuje na nepravilno postupanje jer su i takva postupanja bila utemeljena na postojećem normativnom okviru i relevantnoj praksi Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda. Upravo ta okolnost dodatno potvrđuje postojanje određenih normativnih nejasnoća koje omogućuju različita tumačenja i različite upravne prakse.

Na kraju, rad potvrđuje važnost daljnjeg normativnog preciziranja pojedinih odredbi ZPPI-a, ali i potrebu kontinuirane edukacije službenika za informiranje radi ujednačavanja postupanja TJV. Buduća istraživanja trebala bi se usmjeriti na ispitivanje razloga zbog kojih službenici u praksi često odstupaju od restriktivnog formalnog tumačenja zakona te na analizu utjecaja organizacijske kulture, profesionalnih vrijednosti i percepcije transparentnosti na postupanje TJV.

LITERATURA

1. Alessandro, M., Lagomarsino, B. C., Scartascini, C., Streb, J., Torrealday, J. (2021). Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment, World Develompment, Elsevier, vol 138 (C).
2. Androniceanu, A. (2021). Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. Administratie si Management Public, 36, pp. 149-164.
3. Bugarič, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. Wisconsin International Law Journal, Vol. 22, No. 3, pp. 483-521.
4. Borgerud, C. (2025). The public right of access to research data – an ethical dilemma? Journal of Documentation, Vol. 81, No.7, pp. 355-375.
5. Dragos, D. C. (2006). Transparency in Public Administration: Free Access to Public Information. A Topical Comparative Analysis of Several Jurisdictions From Central and Eastern Europe. Transylvanian Review of Administrative Sciences, 17 E, pp. 26-42.
6. Ducato, R. (2020). Data protection, scientific research, and the role of information. Computer Law&Security Review 37, pp. 1-16.
7. Erkkila, T. (2020). Transparency in Public Administration. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press, Oxford. pp. 1-19.
8. Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. Politics& Society, 41(2), pp. 183-212.
9. Geiger, C., Jütte, B. J. (2023). Conceptualizing a „Right to Research“ and Its Implications For Copyright Law: An International and European Perspecitve. The American University International Law Review, Vol. 38, Iss 1, pp. 1-87.
10. Grimmelikhuijsen, S., Meijer, A. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(1), pp. 137-157.
11. Handayani, N. (2025). Exploring the Relationship Between Administrative Transparency and Public Trust in Government Institutions and Agencies. The Journal of Academic Science, Vol.2, No 9, pp. 2116-2123.
12. Honee, L. F. D., Drahmann, A. (2024). The right to access public information: a legal comparison between Sweden and the Netherlands. Review of European Administrative Law, No. ¾, pp. 7-38.
13. Janderova, J. (2022). Advances in Transparency and Right to Access Information in The Czech Republic – Evolution of the Interpretation of Contested Statutory Provision. Central European Public Administration Review, 20(2), pp 101-122.
14. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012). Europski upravni prostor. Zagreb: Institut za javnu upravu.
15. Licht, J. F., Naurin, D.,Esaiasson, P., Gilljam, M. (2011). Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open-and closed-door decision making. QoG Working Paper Series 2011:8, Göteborg: The quality of government institute, pp. 1-32.
16. Longworth, E. (2000). The Role of Public Authorities in Access to Information: the Broader and More Efficient Provision of Public Content, UNESCO, Paris

17. Luscombe, A., Duncan, J. (2023). Access to information research in the digital era. Canadian Public Administration, 66(2), pp. 268-276.
18. Mabillard, V., Sofia, A., Pasquier, M. (2019). The Use and Effects of Access to Information Laws: A study in 14 countries, Working paper de I'IDHEAP 6/2019, Unite Management public et marketing, pp. 1-55.
19. Marreiros, S. I., Romana, F. A., Lopes, A. A. (2023). The Impact of Organizational Culture in the Public Management Leadership Style, American Journal of Industrial and Business Management, 13, pp. 312-327.
20. Meijer, A. J. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. Public Administration Review, vol. 73, no.3., pp. 429-439.
21. 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, V. 37, br. 2, str. 921-951.
22. Pasquier, M., Villeneuve, J. P. (2007). Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. International Review of Administrative Sciences, 73(1), pp. 147-162.
23. Rajko, A. (2010). Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske. Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 3., str. 629–649.
24. Rajko, A. (2014). Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, br. 2, str. 415-427.
25. Rodrigues, J. G. (2022). Publicity, Transparency, and Openness in Public Administration. Revista de Derecho, Edicion 58, pp. 9-37.
26. Rossi, V. (2019). Government Transparency and the Right of Access to Information: Evolving International and European Standards and Their Implementation in the Italian Legal System. The Italian Yearbook of International Law Online, 28(1), pp. 181-207, https://doi.org/10.1163/22116133_02801012, (pristupljeno 25.3.2026.).
27. Ruijer, E., Detienne, F., Baker, M., Groff, J., Meijer, A. J. (2020). The Politics of Open Government Dana: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. American Review of Public Administration, 50(3), pp. 260-274.
28. Schnell, S. (2023). To know is to act? Revisiting the impact of government transparency on corruption. Public Administration and Development, Vol. 43, Iss 5, pp. 355-367.
29. Tejedo-Romero, F., Araujo, J. F. F. E. (2023). Critical factors influencing information disclosure in public organisations. Humanities and Social Sciences Communications 10(1), pp. 1-13.
30. Toplak, J., Brezovnik, B. (2019). Information Delayed is Justice Denied: Lengthy Procedures Deny the Right to Access Information, Informatologija, 52 (1-2), str. 1-8.
31. Yale, S. E., Brown, M. E. L., Byrne, M. H. V. (2025). Using freedom of information requests to access novel data sources in health professions education research. Postgraduate Medical Journal, 101(1195), pp. 481-486.
32. Analitičko izvješće o tijelima javne vlasti koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama, https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/analiticka-izvjesca/ , (pristupljeno 18.4.2026.).

33. Nacrt prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama s konačnim prijedlogom zakona, https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/65.%20-%205.pdf, (pristupljeno 17.4.2026.).
34. Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 76/2010.
35. Povjerenik za informiranje, https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije-izvjesca-o-provedbi-zppi/izvjesca-o-provedbi-zppi/, (pristupljeno 18.4.2026.).
36. Prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, https://www.sabor.hr/hr/sjednice-.sabora/prijedlog-zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-prvo-citanje-pze-br-198-0, (pristupljeno 17.4.2026.).
37. Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine broj 75/2021
38. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 172/2003
39. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj 25/2013, 85/2015 i 69/2022
40. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990
41. https://www.enciklopedija.hr/clanak/registar, (pristupljeno 17.4.2026.).
42. https://svijet-kvalitete.com/index.php/savjeti/873-obrazac-vs-zapis, (pristupljeno 17.4.2026.)
43. Presuda Visokog upravnog suda, Us II-1/2016-12 od 18.4.2016.
44. Presuda Visokog upravnog suda, Us II-173/17-6 od 31.8.2017.
45. Presuda Visokog upravnog suda, Us II-25/2017-9 od 25.5.2017.
46. Presuda Visokog upravnog suda, Us II-91/2023-10 od 14.1.2025.
47. Rješenje Povjerenika za informiranje, UP/II-008-07/22-01/911 od 27.3.2023.
48. Rješenje Povjerenika za informiranje, UP/II-008-07/23-01/181 od 7.6.2023.
49. Rješenje Povjerenika za informiranje, UP/II-008-07/23-01/553 od 8.9.2023.